

DE BIJZONDERE SOCIALE LENINGEN IN VLAANDEREN

Hoe de effectiviteit en rechtvaardigheid verhogen?

Kristof Heylen & Sien Winters



DE BIJZONDERE SOCIALE LENINGEN IN VLAANDEREN

Hoe de effectiviteit en rechtvaardigheid
verhogen?

Dr. Kristof Heylen & Sien Winters

Projectleiding: Sien Winters

Leuven, juni 2016





Het Steunpunt Wonen is een samenwerkingsverband van de KU Leuven, de Universiteit Hasselt, de Universiteit Antwerpen en de Afdeling OTB - Onderzoek voor de gebouwde omgeving van de TUD (Nederland).

Binnen het Steunpunt verzamelen onderzoekers van verschillende wetenschappelijke disciplines objectieve gegevens over de woningmarkt en het woonbeleid. Via gedegen wetenschappelijke analyses wensen de onderzoekers bij te dragen tot een langetermijnvisie op het Vlaamse woonbeleid.

Het Steunpunt Wonen wordt gefinancierd door de Vlaamse overheid, binnen het programma 'Steunpunten voor Beleidsrelevant Onderzoek 2012-2015'.

Gelieve naar deze publicatie te verwijzen als volgt:

Heylen, K., & Winters, S. (2016). *De bijzondere sociale leningen in Vlaanderen. Hoe de effectiviteit en rechtvaardigheid verhogen?*, Steunpunt Wonen, Leuven, 73 p.

Voor meer informatie over deze publicatie kristof.heylen@kuleuven.be, sien.winters@kuleuven.be

In deze publicatie wordt de mening van de auteur weergegeven en niet die van de Vlaamse overheid. De Vlaamse overheid is niet aansprakelijk voor het gebruik dat kan worden gemaakt van de opgenomen gegevens.

D/2016/4718/008 - ISBN 9789055505906

© 2016 STEUNPUNT WONEN

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

No part of this book may be reproduced in any form, by mimeograph, film or any other means, without permission in writing from the publisher.

p.a. Secretariaat Steunpunt Wonen
HIVA - Onderzoeksinstituut voor Arbeid en Samenleving
Parkstraat 47 bus 5300, BE 3000 Leuven

Deze publicatie is ook beschikbaar via www.steunpuntwonen.be

Inhoud

| | |
|--|-----------|
| 1. Inleiding | 1 |
| 1.1 Situering van het onderzoek | 1 |
| 1.2 Onderzoeksopzet | 2 |
| 2. Huidige regelgeving voor de bijzondere sociale leningen van het Vlaams Gewest | 4 |
| 3. Methodologische toelichting | 7 |
| 3.1 Conceptueel kader: gebruikskosten, woonsubsidies en doelgroepen | 7 |
| 3.2 Data en variabelen | 8 |
| 4. Actueel beeld van de subsidies en de begunstigden | 10 |
| 4.1 Voornaamste leningskenmerken | 10 |
| 4.2 Kenmerken van de begunstigden | 13 |
| 4.2.1 Huishoudtype | 13 |
| 4.2.2 Inkomen | 14 |
| 4.2.3 Inkomensevolutie | 15 |
| 4.2.4 Ruimtelijke verdeling | 17 |
| 4.3 Samenhang tussen kenmerken van de leningen en van de begunstigden | 18 |
| 4.3.1 Hoogte van de subsidie volgens huishoudkenmerken | 18 |
| 4.3.2 Kenmerken van de lening naargelang huishoudtype en gebiedstype | 19 |
| 4.3.3 Kenmerken van de leningen bij VMSW naar aard van de verrichting | 20 |
| 4.4 Evolutie van de sociale rentevoet per maand in 2014 | 22 |
| 4.5 De wettelijke doelgroep en begunstigden van de bijzondere sociale leningen | 27 |
| 5. Effectiviteit van de bijzondere sociale leningen inzake betaalbaarheid en gerichtheid op woonbehoeftigen | 32 |
| 5.1 Effectiviteit op vlak van betaalbaarheid | 33 |
| 5.2 Effectiviteit op vlak van gerichtheid op woonbehoeftigen | 38 |
| 6. Regionale differentiatie van de maximale verkoopwaarde en subsidie | 41 |
| 6.1 Conceptuele benadering | 41 |
| 6.1.1 Operationele doelstellingen van regionale differentiatie | 42 |
| 6.1.2 Mogelijke referentiepunten voor de betaalbaarheid (woningprijs) | 43 |
| 6.1.3 Mogelijke schaalniveaus | 43 |
| 6.1.4 Opzet van de analyses | 44 |
| 6.2 Resultaten regionale differentiatie | 45 |
| 6.2.1 Afstemming van de maximale verkoopwaarde op de regionale prijsverschillen | 45 |
| 6.2.2 Afstemming van de subsidie (sociale rentevoet) op regionale prijsverschillen | 49 |
| 7. Samenvatting en conclusie | 52 |
| 8. Beleidsvragen en -aanbevelingen | 58 |
| 8.1 Hoe de effectiviteit van de bijzondere sociale leningen verhogen? | 58 |
| 8.2 Hoe de rechtvaardigheid van de bijzondere sociale leningen verhogen? | 60 |
| Bijlagen | 63 |
| Bibliografie | 69 |

1. Inleiding

1.1 Situering van het onderzoek

De bijzondere sociale leningen in Vlaanderen kennen de jongste jaren een toegenomen vraag. Dit wekt weinig verwondering aangezien de subsidie die een sociale lening met zich meebrengt aanzienlijk is. Bovendien komt een groot deel van de bevolking in aanmerking voor een sociale lening. Verder is de afgelopen periode heel wat promotie gevoerd voor de Vlaamse Woonlening en waren sociale leningen enkele keren in de pers omdat het budget vroegtijdig was uitgeput. Ondanks een budgetverhoging die werd doorgevoerd in 2014, blijkt het jaarbudget ontoereikend om alle aanvragen te honoreren. Een herziening van het stelsel dringt zich dan ook op. Het Regeerakkoord van de Vlaamse regering vermeldt dat onderzocht zal worden hoe er met de beschikbare middelen een rechtvaardige en noodzakelijke stimulans kan worden gegeven met een optimaal bereik. Het doel van dit onderzoek is om aanbevelingen te formuleren voor een rechtvaardiger en effectiever stelsel van sociale leningen.

Uit eerder onderzoek bleek al dat sociale leningen een krachtig instrument kunnen zijn. Sociale leningen kunnen gezinnen helpen eigenaar te worden die dit op eigen kracht niet kunnen (Doms *et al.* 2001; Heylen & Winters, 2012; Heylen, te verschijnen). De renovatieleningen bleken bovendien een sterke impact te hebben op de woningkwaliteit van gezinnen met eerder beperkte inkomens. De subsidie is daarbij gemoduleerd naar draagkracht. Hoe lager het inkomen, hoe voordeliger de intrestvoet. Zo ook stijgt de interest als in de loop van de afbetaling het inkomen stijgt. Het gevolg is dat de voordelen in belangrijke mate terecht komen bij de onderste helft van de inkomensverdeling, al zijn er hier nog verschillen tussen het stelsel van de VMSW en het Vlaams Woningfonds (Heylen, te verschijnen). Toch is het waarschijnlijk zo dat een grote groep van degenen die in aanmerking komen volgens de inkomens- en bezitsvoorwaarden geen sociale lening zal kunnen of willen afsluiten. Een sociale rentevoet zal voor bepaalde gezinnen de betaalbaarheid van een eigen woning nog steeds niet in het bereik brengt. Er is bovendien ook een solvabiliteitstoets (bij VMSW en Vlaams Woningfonds) die gezinnen met een te beperkte financiële draagkracht uitsluit. Hiervoor gelden sinds 2014 uniforme regels. Daarnaast zijn er ook gezinnen die toch het voordeel genieten, terwijl ze op eigen kracht ook eigenaar zouden kunnen worden. In haar Beleidsnota 2014-2019 stelt minister Homans dat sociale leningen enkel nog zouden toegekend mogen worden aan huishoudens die zonder deze lening niet in staat zouden zijn een eigen woning te verwerven.

Wij zullen in onze studie enerzijds onderzoeken in welke mate de gezinnen die tot de wettelijke doelgroep van de sociale leningen behoren, ook effectief genoeg financiële draagkracht hebben, zowel volgens de solvabiliteitstoets (van VMSW en Vlaams Woningfonds) als de gangbare betaalbaarheids-indicatoren (woonquote en resterend inkomen). Anderzijds bekijken we welk deel van de wettelijke doelgroep op eigen kracht een gemiddelde koopwoning zou kunnen aanschaffen, vertrekkende van een aantal veronderstellingen.

Een ander aandachtspunt voor het beleid betreft de hoogte van het maximum dat is opgelegd aan de geschatte verkoopwaarde van de woning. Dit maximum is in het huidige stelsel 10% hoger wanneer

de bouwgrond of de woning gelegen is in een ‘kernstad’ of de Vlaamse rand, maar is verder niet regionaal gedifferentieerd, terwijl er wel grote regionale verschillen bestaan in de verkoopprijzen van woningen. Dit heeft tot gevolg dat in de duurdere regio’s een deel van de te koop staande woningen buiten het stelsel van de sociale leningen vallen. Omgekeerd zou het kunnen dat de doelmatigheid van het stelsel kan worden verhoogd als in sommige gemeenten regio’s het maximum juist zou worden verlaagd. De Beleidsnota 2014-2019 van minister Homans stelt dat de huidige maatregel fijner zou kunnen worden afgesteld.

1.2 Onderzoeksopzet

Dit onderzoek bevat drie delen.

Deel 1. Actueel beeld van de subsidie en van de begunstigden

Om de vraag te beantwoorden hoe het stelsel hervormd moet worden om de effectiviteit te vergroten, proberen we in hoofdstuk vier meer zicht te krijgen op de situatie van de begunstigden van een sociale lening. Volgende vragen komen hierbij aan bod:

Hoe hoog is de subsidie die vervat zit in de sociale lening en hoe varieert deze subsidie met kenmerken van het huishouden en naargelang de locatie? Hoe is deze subsidie en de sociale rentevoet geëvolueerd sinds het eengemaakt leningenbesluit van 2014? Zijn er verschillen tussen het stelsel van de VMSW en het Vlaams Woningfonds, en hoe zijn die geëvolueerd?

Hoe verhoudt de wettelijke doelgroep zich tot de doorsnee bevolking op vlak van inkomen en woon-situatie? Wat is het gezins- en woningprofiel van de begunstigden van een sociale lening?

In dit hoofdstuk doen we zowel beroep op administratieve databestanden als het Grote Woononderzoek 2013.

Deel 2. Effectiviteit van het systeem van sociale leningen

Vervolgens doen we in hoofdstuk 5 een simulatie-oefening om zicht te krijgen op de effectiviteit van het systeem van sociale leningen. We becijferen voor welk percentage van de huishoudens (binnen de wettelijke doelgroep) een sociale lening een eigen woning in het bereik kan brengen, zowel volgens de solvabiliteitstoets van de VMSW en Vlaams Woningfonds, als volgens de gebruikelijke betaalbaarheids-indicatoren die het Steunpunt Wonen hanteert (woonquote en budgetmethode). We bekijken hierbij wat de verschillen zijn naargelang inkomen en gezinstype, en hanteren meerdere scenario’s voor verkoopprijs en rentevoet.

We doen deze simulaties op basis van de ‘borrowing constraints’ methode. Bij deze methode wordt de omvang van de groep berekend die gegeven bepaalde assumpties op vlak van rentevoet, eigen inbreng, looptijd en residueel inkomen een gemiddelde woning kan aanschaffen (Heylen & Winters, 2008). Meerdere scenario’s zullen uitgewerkt worden op vlak van de woningprijs, de eigen inbreng en het inkomen dat dient overgehouden te worden na de woonkost (een minimuminkomen of 30% van het besteedbaar inkomen).

Een eerdere studie van het Steunpunt Ruimte en Wonen uit 2008, waarin gebruik gemaakt werd van de ‘borrowing constraints’ methode, wees alleszins uit dat een sociale lening de omvang van de groep

die een gemiddelde woning kan verwerven zonder een betaalbaarheidsgrens te overschrijden, kan verdubbelen. De impact varieert wel aanzienlijk naargelang de gemaakte assumpties. Bovendien werden geen gedragseffecten verondersteld in de studie (Heylen & Winters, 2008). In onze studie gebruiken we het GWO 2013 om de genoemde simulaties uit te voeren.

Deel 3. Mogelijkheden voor regionale differentiatie van de maximale verkoopwaarde

In het zesde hoofdstuk zal bekeken worden wat de mogelijkheden zijn om de maximale verkoopwaarde sterker te differentiëren naargelang de ligging van het goed. Aanvullend bekijken we ook de mogelijkheden van een regionale differentiatie van de rentevoetberekening.

In eerste instantie zullen de operationele doelstellingen van regionale differentiatie in het stelsel van sociale leningen worden toegelicht. In het huidige stelsel onderscheiden we er twee. Ten eerste wenst men met de regionale differentiatie van de maximale verkoopwaarde voorkomen dat huishoudens in duurdere regio's minder kansen hebben op een sociale lening. Ten tweede wil men - door een regionaal gedifferentieerde rentevoetberekening - een hogere subsidie toekennen in de gemeenten waar de woningprijzen hoger zijn en dus de betaalbaarheid meer onder druk staat. In beide gevallen gaat het om varianten van het streven naar betaalbaarheid van een eigen woning, wat de voornaamste strategische doelstelling van het stelsel van bijzondere sociale leningen lijkt te zijn (BVR 13/09/2013).

Ook bekijken we welk schaalniveau kan gehanteerd worden bij regionale differentiatie. De mogelijkheden zijn divers, met als laagste schaalniveau de gemeenten, en vervolgens verschillende mogelijke groeperingen van gemeenten, bijvoorbeeld een regionale clustering, een opdeling naar verstedelijingsgraad, onderscheid tussen centrumsteden en niet-centrumsteden, de RSV-indeling, etc.

Vervolgens zullen de mogelijke referentiepunten voor de regionaal gedifferentieerde maxima worden besproken. Meest voor de hand liggend zijn mediaan of gemiddelde prijzen zoals ze gepubliceerd worden door de FOD Economie, op gemeentelijk niveau of op niveau van gebiedsindelingen. Deze prijzen weerspiegelen mee verschillen in grootte en kwaliteit van de woningen tussen gemeenten en gebieden, wat een mogelijke benadering is. Een alternatief is een differentiatie die enkel rekening houdt met het effect van locatie. Dergelijk liggingseffect wordt geschat binnen WP9 van het basisonderzoek van het Steunpunt Wonen (Vastmans, te verschijnen).

Een mogelijk gevolg van het differentiëren van de maximale verkoopwaarde volgens de (hedonische) marktprijzen is dat deze woningen niet meer betaalbaar zijn met een rentevoetbepaling zonder regionale differentiatie. In hoofdstuk 6 zullen daarom ook modelleringen worden uitgevoerd m.b.t. de aanpassing van de subsidie (sociale rentevoet) in functie van een hogere maximale verkoopwaarde. We zullen nagaan welke rentevoetcorrectie er nodig is om deze duurdere woningen betaalbaar te houden of om op eenzelfde maandelijkse aflossing uit te komen.

In het volgende hoofdstuk wordt de regelgeving rond sociale leningen in Vlaanderen nader toegelicht. In hoofdstuk 3 komt het conceptueel kader aan bod, waarin de gebruikskostenbenadering en de subsidie definitie worden verduidelijkt. In het vierde tot en met het zesde hoofdstuk worden dan de resultaten gepresenteerd van de drie delen die hierboven zijn toegelicht. Hoofdstuk 7 bevat de conclusie. In het laatste hoofdstuk vertalen we deze conclusies in beleidsvragen en -aanbevelingen, waarbij de uitgangsvraag is hoe de effectiviteit en rechtvaardigheid van de bijzondere sociale leningen kunnen worden verbeterd.

2. Huidige regelgeving voor de bijzondere sociale leningen van het Vlaams Gewest

In Vlaanderen bestaan er twee organisaties die bijzondere sociale leningen verstrekken. De Vlaamse overheid verleent subsidies aan de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen (VMSW) en het Vlaamse Woningfonds (VWF) waarmee deze gesubsidieerde (sociale) leningen kunnen toestaan aan particulieren. Daarnaast zijn er ook de leningen die genieten van een waarborg van de Vlaamse overheid en die verstrekt worden door kredietmaatschappijen erkend door de Vlaamse overheid. Tot slot zijn er ook nog de Vlaamse energieleningen die bestemd zijn om energiebesparende investeringen te financieren. In dit onderzoek beperken we ons tot de gesubsidieerde sociale leningen, gekend onder de naam 'bijzondere sociale leningen'.

In 2013¹ kon de *Vlaamse woonlening* van de VMSW aangevraagd worden voor de aankoop van een sociale koopwoning, de aankoop en renovatie van een bestaande woning (minstens 30 jaar oud) en de bouw of renovatie van de eigen woning. Er zijn toekenningsvoorwaarden op vlak van inkomen, eigendom en solvabiliteit van de aanvrager. Het netto belastbaar inkomen mag voor 2013 niet hoger liggen dan 33 660 euro voor een alleenstaande en 50 500 euro voor een gezin van minimaal twee personen. Dit maximum wordt verhoogd met 3 370 euro per persoon ten laste. Bij deze sociale lening wordt een voordelige sociale rentevoet toegekend aan de begunstigden. Deze wordt berekend op basis van een referentierentevoet (die de marktevolutie volgt) en een correctie in functie van het gezinsinkomen en het aantal personen ten laste (VMSW, 2015). Ook het *Vlaams Woningfonds* kent in 2013 *bijzondere sociale leningen* toe met een sociale rentevoet, maar enkel aan gezinnen met minstens één kind. De inkomensgrens ligt in 2013 even hoog als bij de sociale lening van de VMSW (Vlaams Woningfonds, 2013).

Vanaf januari 2014 zijn de toekenningsvoorwaarden, de solvabiliteitsberekening en de rentevoetberekening van de sociale leningen van VMSW en Vlaams Woningfonds op elkaar afgestemd, via het eengemaakt leningenbesluit (BVR 13 september 2013). De kindvoorwaarde is daardoor weggefallen bij het Vlaams Woningfonds. De sociale rentevoet wordt bij beide instellingen berekend met de volgende formule:

$$(\text{referentierentevoet} * \text{inkomen}) / 40\,000 - 10\% \text{ van de referentierentevoet per persoon ten laste}$$

De referentierentevoet was op dat ogenblik de OLO op 15 jaar, die fungeerde als de bovengrens van de sociale rentevoet. De ondergrens werd bepaald als 50% van de referentierentevoet. In de 16 kernsteden (de 13 centrumsteden aangevuld met Boom, Dendermonde en Vilvoorde) en in de Vlaamse rand rond Brussel wordt er bijkomend een vermindering van 10% van de referentierentevoet toegestaan. De sociale rentevoet werd vijfjaarlijks herzien op basis van de evolutie van het belastbaar inkomen en de gezinssamenstelling.

Vanaf januari 2014 lag de inkomensgrens op 35 123 euro voor alleenstaanden zonder personen ten laste. Dit bedrag ligt hoger (38 630 euro) indien de aanvrager een handicap heeft. De inkomensgrens

¹ Onze analyses zijn deels uitgevoerd voor 2013 en deels voor 2014.

bedraagt 52 679 euro voor alle andere aanvragers, verhoogd met 3 507 euro per persoon ten laste. Tegenover 2013 (zie hoger) zijn deze plafonds sterker gestegen dan de gezondheidsindex (met circa 4%). Vanaf 2015 zullen de grenzen jaarlijks geïndexeerd worden op basis van de evolutie van de gezondheidsindex.

Het eengemaakt leningenbesluit van januari 2014 bepaalt verder dat de geschatte verkoopwaarde van de woning bij aankoop, bouw of renovatie niet hoger mag zijn dan 200 000 euro, verhoogd met 10 000 euro per persoon ten laste vanaf de derde persoon ten laste. Als op de referentiedatum bij de aanvang van de lening een persoon ten laste van de ontleners minder dan 6 jaar oud is, wordt dit bedrag nogmaals één keer verhoogd met 10 000 euro. In de 16 kernsteden en in de Vlaamse rand rond Brussel mag de maximale verkoopwaarde 10% hoger liggen. De Vlaamse rand wordt gevormd door het arrondissement Halle-Vilvoorde en de gemeenten Bertem, Huldenberg, Kortenberg en Tervuren. De bedragen worden jaarlijks geïndexeerd. De maximale verkoopwaarde is niet van toepassing voor sociale koopwoningen.

Vanaf juni 2014 is er een bijkomende herziening doorgevoerd van de rentevoetberekening, de minimale inkomensvoorwaarde en de soorten verrichtingen die in aanmerking komen, via een aanpassing van het eengemaakt leningenbesluit (BVR 23 mei 2014). Kandidaat ontleners dienen sindsdien minimaal te beschikken over een belastbaar inkomen van 10 000 euro. In het initieel eengemaakt leningenbesluit dat werd goedgekeurd op 13 september 2013, werd niet voorzien in een minimum belastbaar inkomen. Daarvoor bedroeg het minimum 8 350 euro voor de VMSW maar voor het Vlaams woningfonds bestond er geen minimum inkomensgrens. Voorts is sinds juni 2014 de bovengrens van de sociale rentevoet gelijk aan de referentierentevoet vermeerderd met een derde. De ondergrens is gezet op 2% of twee derde van de referentierentevoet indien dit percentage hoger uitvalt. De referentierentevoet werd de OLO op 20 jaar in plaats van de OLO op 15 jaar. Tot slot werd in juni 2014 ook de herzieningstermijn van de rentevoet aangepast. Waar voorheen de rentevoetherziening vijfjaarlijks plaatsvond, gebeurt deze vanaf dan tweejaarlijks tijdens de eerste 6 jaar van de looptijd van de lening. Hierbij wordt het laatste gekende inkomen gebruikt. Vanaf het tiende jaar van de lening gebeurt de herziening nog vijfjaarlijks. Bij deze vijfjaarlijkse herberekening wordt het gemiddelde inkomen gehanteerd over een periode van 5 jaar, die ingaat in het zevende jaar dat aan de herziening voorafgaat. Tot slot werd bepaald dat vanaf juni 2014 de duur van de lening ten hoogste 20 jaar bedraagt. De raad van bestuur van de kredietgever kan deze duurtijd echter verlengen, rekening houdend met het inkomen en de leeftijd van de ontleners. De looptijd van de lening mag echter nooit langer uitvallen dan 30 jaar.

De laatste wijziging van de rentevoetbepaling (in juni 2014) zorgde ervoor dat de sociale rentevoet niet te laag zou worden, gegeven de sterk dalende marktrente. In onze studie zullen we mede nagaan wat de impact van deze wijzigingen is geweest op de sociale rentevoet. Verder kan men sinds juni 2014 geen sociale leningen meer afsluiten voor nieuwbouw, aankoop op plan, herfinancieringen of de aankoop van een bouwgrond.

Er is sinds januari 2014 eenzelfde solvabiliteitstest voor sociale leningen bij de VMSW en het Vlaams Woningfonds. Kandidaat ontleners dienen na betaling van de aflossing een 'leefminimum' over te houden van minimaal 730 euro (jaarlijks te indexeren). Het leefminimum wordt berekend door de mensualiteit en eventuele andere lopende kredieten en de te betalen alimentatie af te trekken van het besteedbaar inkomen (het bruto inkomen na aftrek van sociale zekerheidsbijdragen en belastingen). Eén derde van de gezinsbijslag en de volledige ontvangen alimentatie worden bij het besteedbaar

inkomen bijgeteld. Er is geen gezinscorrectie voorzien voor het leefminimum in geval van extra volwassene. De grens van 730 euro wordt dus toegepast op zowel alleenstaanden als koppels. Vóór 2014 kenden de VMSW en het Vlaams Woningfonds een verschillende benadering van de solvabiliteitstoets.

De solvabiliteitsgrens is een soort betaalbaarheidsgrens die is ingevoerd om te voorkomen dat huishoudens in een te zwakke positie een lening zouden aangaan en mogelijk problemen zouden krijgen met de afbetaling. In vergelijking met de methodes die in onderzoek doorgaans worden toegepast om de betaalbaarheid te beoordelen (de methode van de maximale woonquote en de budgetmethode, zie Winters *et al.*, 2013) is de solvabiliteitstoets duidelijk minder streng. Voor gezinnen die aan de solvabiliteitstoets voldoen, is dus niet noodzakelijk de betaalbaarheid volgens de gebruikelijke indicatoren verzekerd.

De sociale lening van de VMSW kan zoals vermeld aangewend worden om sociale koopwoningen mee aan te schaffen. Dit zijn woningen die door sociale koopmaatschappijen worden gebouwd (circa 500 per jaar) en onder de marktprijs worden verkocht aan een doelgroep die aan bepaalde eisen voldoet op vlak van inkomen en bezit. Deze voorwaarden komen sterk overeen met deze voor een sociale lening bij de VMSW. Ongeveer 90% van de kopers van een sociale koopwoning sluit dan ook een sociale lening af (Heylen, 2013). De subsidiëring van de bouw van deze woningen loopt volgens verschillende subsidiekanalen, waaronder de verwervingssubsidie (SV), de infrastructuursubsidie SSI, de SBE-subsidie voor bouw en renovatie van koopwoningen, een verlaagd btw-tarief en een verlaagd tarief van registratierechten (tot 2011). Een studie voor data van 2008 wees uit dat een sociale koopwoning toen gemiddeld circa 30 500 euro onder de marktprijs werd verkocht (Heylen, 2013). Het Vlaamse regeerakkoord stelt dat er in de toekomst zal blijven ingezet worden op het systeem van sociale koopwoningen, maar dat de projectsubsidies (SV en SBE) zullen stopgezet worden. Dit is ondertussen uitgevoerd. Het is wel de bedoeling om bij gemengde projecten (combinatie van huur- en koopwoningen) nog een infrastructuursubsidie (SSI) te geven.

3. Methodologische toelichting

3.1 Conceptueel kader: gebruikskosten, woonsubsidies en doelgroepen

Een woonsubsidie wordt in onze studie gedefinieerd als elk overheidsinitiatief dat leidt tot een daling van de kost van de productie of de consumptie van wonen, op een impliciete of expliciete manier. Woonsubsidies kunnen de vorm aannemen van budgettaire uitgaven, van fiscale voordelen of van voordelen voortkomend uit huurreglementering. Om de hoogte te bepalen van de woonsubsidie die een sociale lening met zich meebrengt, gebruiken we de gebruikskostenbenadering. Deze wordt sinds de jaren '90 als de standaardmethode naar voor geschoven in de internationale literatuur (Flood & Yates, 1989; Hills, 1991; Hancock & Munro, 1992; Haffner & Oxley, 1999). In deze benadering wordt de woning als een investeringsgoed beschouwd dat 'woondiensten' levert aan de bewoners. Voor huurders komt de prijs van deze woondiensten overeen met de huurprijs. Voor eigenaars wordt de kostprijs berekend van het gebruik van de woning, waardoor niet alleen de interest op de uitstaande hypotheekschuld maar ook de opportuniteitskost van het eigen vermogen van de woning wordt meegerekend. Door geld te investeren in de eigen woning ziet men immers af van andere investeringen die opbrengsten kunnen leveren (vb. obligaties). Naast de kost van het vermogen wordt ook rekening gehouden met de verwachte waardeverandering van de woning, de afschrijving, het onderhoud en de belastingen gerelateerd aan wonen (btw, registratierechten, onroerende voorheffing) (Poterba, 1992; Haffner, 2000).

De subsidies worden vervolgens berekend door de werkelijke gebruikskost te vergelijken met een theoretische 'benchmark' gebruikskost waarbij de veronderstelling wordt gemaakt dat de subsidie-systemen niet zouden bestaan. Het verschil tussen de woonkost in deze hypothetische situatie en de werkelijke woonkost beschouwen we als het subsidiebedrag. Wat de sociale leningen betreft, komt de subsidie voort uit het verschil tussen de werkelijke rentevoet en de (theoretische) marktrentevoet. Op vlak van fiscale uitgaven zijn er meerdere ijkpunten mogelijk om de subsidie te bepalen (Flood & Yates, 1990; Hancock & Munro, 1992). Voor meer uitleg bij de gebruikskostenbenadering verwijzen we naar eerdere studies van het Steunpunt Wonen over woonsubsidies (Heylen & Winters, 2012; Haffner & Heylen, 2014, Heylen, te verschijnen).

De subsidie bij sociale leningen wordt in onze studie berekend als het verschil tussen een werkelijke en een theoretische mensualiteit of vaste maandelijkse afbetalingen. De werkelijke mensualiteit wordt berekend op basis van de werkelijke of sociale rentevoet, terwijl de theoretische mensualiteit wordt bepaald op basis van een theoretische marktrentevoet. In onze analyse is - net als in de woonsubsidie-studie van 2012 (Heylen & Winters, 2012) - geopteerd voor de rente op een tienjarige staatsobligatie (OLO op 10 jaar) als marktrentevoet. In recente tijden is deze echter tot een zeer laag niveau gezakt (tot 1% in december 2014) waardoor deze geen realistische benadering meer vormt voor de hypothecaire marktrentevoet. Daarom gebruiken we ook de OLO op 20 jaar (die hoger uitvalt) als theoretische rentevoet. De VMSW en het Vlaams Woningfonds hanteren sinds juni 2014 zelf de OLO 20 jaar als referentierentevoet bij de bepaling van de sociale rentevoet, ter vervanging van de OLO op 15 jaar. Verder hebben we - op maandbasis - de MIR-rente van de Nationale Bank gebruikt als theoretische

rentevoet, meer bepaald de MIR-rentevoet voor hypothecaire leningen met een initiële rentevaste periode voor meer dan 10 jaar. Deze vormt een goede benadering van de rentevoet die de begunstigden op de private markt zouden kunnen afsluiten. Tot 2013 vormde de OLO op 20 jaar een goede benadering van de MIR-rente (vaste rentevoet en een looptijd van meer dan tien), zoals figuur B1 in bijlage laat zien. In 2014 en 2015 ligt de genoemde MIR-rentevoet echter ongeveer 0,9 procentpunt boven de OLO 20 jaar. Vooral voor de analyse van 2014 is het dus nuttig om ook de subsidie volgens de MIR-rente te berekenen.

In dit rapport wordt gewerkt met de concepten ‘wettelijke’ en ‘feitelijke’ doelgroep van de bijzondere sociale leningen. De wettelijke doelgroep bestaat uit de huurders en gratis bewoners in Vlaanderen die in aanmerking komen voor een bijzondere sociale lening (bij Vlaams Woningfonds of VMSW) volgens de toelatingsvoorwaarden. De feitelijke doelgroep wordt gevormd door de huurders en gratis bewoners die effectief een bijzondere sociale lening zouden kunnen afsluiten. Zij voldoen dus zowel aan de toelatingsvoorwaarden als aan de solvabiliteitsseis die wordt gehanteerd door de VMSW en het Vlaams Woningfonds.

3.2 Data en variabelen

In onze studie doen we beroep op verschillende databestanden, zowel op basis van steekproeven als administratieve data. Om de gezins- en woningkenmerken van de begunstigden en de wettelijke doelgroep van sociale leningen in kaart te brengen, doen we beroep op een steekproefbestand: het Grote Woononderzoek 2013. Dit onderzoek gebeurde op initiatief van de Vlaamse overheid en werd uitgevoerd tussen september 2012 en december 2013. Er werd een interview over de woonsituatie afgenomen bij 10 000 huishoudens en er vond een objectieve screening plaats van de binnen- en buitenkant van 5 000 woningen. We gebruiken het GWO 2013 ook voor de effectiviteitsmeting in deel 2.

Verder hanteren we ook databestanden van de VMSW en het Vlaams Woningfonds om de kenmerken van de (begunstigden van) sociale leningen en de gerelateerde subsidies in kaart te brengen. De subsidies worden berekend voor de situatie op 31 december 2013 of 31 december 2014 en worden vergeleken tussen groepen naargelang inkomen, gezinssamenstelling en ruimtelijke indeling. Ook voor de begunstigden en leningskenmerken worden opdelingen gemaakt voor relevante maatschappelijke groepen.

In de administratieve data over de sociale leningen is het laatst beschikbare belastbaar inkomen voorhanden. Voor de analyse van 2013 dateren deze inkomensgegevens meestal van 2010 of 2011. Deze inkomens zijn geïndexeerd naar 2013 met de consumptieprijnsindex.

Bij de inkomensanalyses worden quintielen (5 gelijke groepen) of decielen (10 gelijke groepen) gehanteerd van de populatie van Vlaamse gezinnen. In onze analyses worden de quintielen/decielen doorgevoerd opgesteld op basis van het ‘equivalent’ belastbaar inkomen. Hierbij wordt het belastbaar gezinsinkomen gecorrigeerd voor de huishoudsamenstelling m.b.v. de OESO equivalentieschaal. Op deze manier worden alle inkomens met elkaar vergelijkbaar. De gezinsinkomens worden gedeeld met een factor die hoger ligt naarmate er meer gezinsleden zijn. Het gezinshoofd zorgt voor factor 1. Voor elke bijkomende volwassene en kind van 14 jaar of ouder wordt er 0,5 bijgeteld; voor elk bijkomend inwonend kind jonger dan 14 jaar wordt er 0,3 bijgeteld. Voor een alleenstaande is het equivalent inkomen dus gelijk aan het gewone inkomen.

In tabel B1 in bijlage worden de quintielgrenzen voor de populatie van Vlaamse gezinnen weergegeven, voor het (gezamenlijk) belastbaar inkomen en het equivalent belastbaar inkomen. Deze zijn berekend op basis van het Grote Woononderzoek (voor 2013) en de Woonsurvey 2005 (voor 2008). De inkomens van de Woonsurvey zijn geïndexeerd naar 2008 op basis van de consumptieprijsindex (Heylen & Winters, 2012).

Voor de ruimtelijke indeling hanteren we de typologie van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV). Deze indeling bestaat uit de volgende categorieën:

- grootsteden;
- centrumsteden;
- grootstedelijke rand;
- regionaal stedelijk gebied;
- structuurondersteunende kleine rand;
- kleinstedelijk provinciaal gebied;
- buitengebied;
- stedelijk gebied rond Brussel.

De categorieën 'structuurondersteunende kleine rand' en 'kleinstedelijk gebied' hebben we samen-gevoegd in één categorie, genaamd 'kleinstedelijk gebied'. Dit werd gedaan om het aantal categorieën te beperken en de analyses overzichtelijk te houden. Het gebiedstype 'centrumsteden' omvat hier slechts 11 van de 13 officiële centrumsteden in Vlaanderen. De 2 grootste steden - Antwerpen en Gent - vallen bij de RSV-indeling onder de noemer 'grootsteden'.

We maken bij de analyses op basis van het GWO 2013 ook opdelingen naargelang woningkenmerken, zoals het woningtype, het gebiedstype en de woningkwaliteit. Als kwaliteitsindicator gebruiken we ten eerste de 'synthese-index fysische staat van de woning' (Vanneste *et al.*, 2004). Deze index is gebaseerd op de antwoorden van de bewoners naar de nood aan herstellingen voor zes essentiële woningselementen: de elektrische installaties, de binnenmuren, de buitenmuren, de ramen, de daken en het dak. Deze zogenaamde 'synthese-index fysische staat' kent de volgende categorieën: goed, matig, slecht, zeer slecht. Een andere kwaliteitsindicator die we gebruiken is gebaseerd op de woningscreening die deel uitmaakte van het Grote Woononderzoek. Deze screening - gebaseerd op het technisch verslag van de conformiteitsonderzoek van de Vlaamse overheid - wees uit of de woningkwaliteit 'ontoereikend' of 'structureel ontoereikend' was volgens de Vlaamse kwaliteitsnormen (Vanderstraeten & Ryckewaert, 2015).

4. Actueel beeld van de subsidies en de begunstigten

4.1 Voornaamste leningskenmerken

In tabel 1 wordt een overzicht gegeven van de voornaamste leningskenmerken van de sociale leningen van VMSW en Vlaams Woningfonds (VWF). We maken hierbij een opdeling tussen leningen afgesloten in de periode 2003-2013 en leningen aangegaan in 2014, om een zicht te kunnen krijgen op de impact van de harmonisering van de voorwaarden vanaf 2014 (eengemaakt leningenbesluit). Voor de leningen uit 2003-2013 is de situatie geanalyseerd anno 2013. Bij de VMSW-leningen werden de leningen aangegaan voor renovatie of voor een overname van een onverdeelde helft niet meegenomen, om beter te kunnen vergelijken met de VWF-leningen. Deze leningen komen verder nog aan bod. Wanneer de rentesubsidie - door een lage theoretische rentevoet - negatief bleek te zijn, werd deze op nul gezet.

We zien in tabel 1 dat voor leningen uit de periode 2003-2013 de subsidie vervat in de sociale leningen gemiddeld hoger ligt bij het Vlaams Woningfonds dan bij de VMSW. Met de OLO op 10 jaar als theoretische rentevoet bedragen deze subsidies resp. 99 en 58 euro per maand. Wanneer de OLO op 20 jaar als ijkpunt wordt gekozen, liggen deze bedragen aanzienlijk hoger (resp. 133 en 94 euro). Met de MIR-rente² als theoretische rentevoet ligt de subsidie gemiddeld nog iets hoger (resp. 139 en 133 euro). Het subsidieverschil tussen beide stelsels in deze periode komt voort uit een verschillende rentevoetberekening, maar ook uit een verschillende benadering van de solvabiliteitstoets. Het inkomensprofiel van de ontleners in de periode 2003-2013 bij het Vlaams Woningfonds is door een vermoedelijk soepelere solvabiliteitstoets gemiddeld zwakker (zie verder), wat leidt tot een lagere sociale rentevoet en hogere subsidie.

Voor de leningen uit 2014 zijn er amper nog subsidies volgens de OLO 10 jaar. Met de OLO op 20 jaar als theoretische rente bevat een sociale lening bij het Vlaams Woningfonds nog een maandelijkse subsidie van 51 euro, tegenover 77 euro/maand bij de VMSW. Zoals vermeld is er in 2014 een duidelijk verschil tussen de OLO 20 jaar en MIR-rentevoet (die circa 0,9 procentpunt hoger uitvalt, zie figuur 12 in bijlage). De MIR-rente vormt in 2014 een betere benadering van de rentevoet die de begunstigten op de private markt zouden kunnen afsluiten. Met de MIR-rente als ijkpunt bedraagt de subsidie bij de sociale lening in 2014 gemiddeld 113 euro/maand bij het Vlaams Woningfonds en 149 euro/maand bij de VMSW. De MIR-rente (en ook de OLO 20) daalde echter sterk in de loop van 2014. Meer gedetailleerde maandgegevens hierover volgen in hoofdstuk 4.4.

Wat de leningen uit 2014 betreft ligt de gemiddelde mensualiteit quasi even hoog bij het Vlaams Woningfonds (689 euro) als bij de VMSW (693 euro). Ook de gemiddelde sociale rentevoet verschilt amper, met resp. 1,88 en 1,92%. Dit is een logisch resultaat aangezien er sinds januari 2014 een uniforme rentevoetberekening van kracht is. Voorts zien we dat de geleende bedragen gemiddeld hoger liggen bij de VMSW, zowel in de periode 2003-2013 als in 2014. De leningen voor renovatie werden in de analyse wel niet mee opgenomen. Dat deze bedragen gemiddeld hoger liggen bij de VMSW, heeft

² De MIR-rentevoet voor hypothecaire leningen met een initiële rentevaste periode voor meer dan 10 jaar.

vermoedelijk te maken met de verschillende benadering van de looptijdbepaling. Zoals tabel 1 laat zien, staat het Vlaams Woningfonds geen leningen toe met een looptijd die langer is dan 25 jaar, ook niet sinds 2014. Bij de VMSW heeft 35% van de leningen uit 2003-2013 een looptijd van meer dan 25 jaar. Voor de leningen afgesloten in 2014 is dat zelfs 57%. Gemiddeld is de looptijd circa 2 jaar langer bij de VMSW dan bij het Vlaams Woningfonds, in beide perioden. Met een langere looptijd kan er uiteraard meer geleend worden, zonder een bepaalde solvabiliteits- of betaalbaarheidsgrens te overschrijden.

De tabel laat ook zien dat - in beide perioden - de geschatte verkoopprijs van de woningen bij de VMSW-leningen gemiddeld hoger ligt dan bij de VWF-leningen. Dit heeft vermoedelijk te maken met de hogere leningsbedragen bij de VMSW. De quotiteit blijkt verder gemiddeld 2 procentpunt hoger uit te vallen voor de leningen van het Vlaams Woningfonds. In 2014 is de gemiddelde quotiteit voor beide stelsels ook aanzienlijk hoger dan in de periode 2003-2013. Dit is niet onlogisch gezien de gestegen woningprijzen. We gaan ervan uit dat de mogelijkheden op vlak van eigen inbreng niet even sterk gestegen zijn als de woningprijzen.

Tabel 1 Subsidie, werkelijke en theoretische mensualiteit (gemiddelden in euro/maand), en leningenmerken (gemiddelden) voor begunstigden sociale lening Vlaams Woningfonds (VWF) en VMSW, toegekend in de perioden 2003-2013 en 2014, Vlaanderen, in prijzen van 2013/2014

| | 2003-2013 | | 2014 | |
|---|-----------|-------------------|---------|-------------------|
| | VWF | VMSW ¹ | VWF | VMSW ¹ |
| Subsidie/maand, OLO 10 jaar | 99 | 58 | 6 | 12 |
| Subsidie/maand, OLO 20 jaar | 133 | 94 | 51 | 77 |
| Subsidie/maand, MIR-rente ² | 139 | 113 | 113 | 149 |
| Werkelijke mensualiteit | 588 | 605 | 689 | 693 |
| Theoretische mensualiteit, OLO 10 jaar | 685 | 656 | 674 | 673 |
| Theoretische mensualiteit, OLO 20 jaar | 720 | 697 | 732 | 761 |
| Theoretische mensualiteit, MIR-rente ² | 727 | 721 | 802 | 840 |
| Werkelijke rentevoet (gemiddeld in %) | 1,96 | 2,03 | 1,88 | 1,84 |
| Theoretische rentevoet, OLO 10 jaar (gemiddeld in %) ³ | 3,38 | 2,78 | 1,69 | 1,93 |
| Theoretische rentevoet, OLO 20 jaar (gemiddeld in %) ³ | 3,91 | 3,39 | 2,44 | 2,66 |
| Theoretische rentevoet, MIR, (gemiddeld in %) ³ | 4,03 | 3,78 | 3,28 | 3,53 |
| Initiële werkelijke rentevoet (gemiddeld in %) | 2,03 | 2,33 | 1,88 | 1,84 |
| Woningprijs, geschatte waarde (gemiddeld in euro) | 147 101 | 161 732 | 170 550 | 186 231 |
| Geleend bedrag (gemiddeld in euro) | 130 417 | 138 613 | 156 950 | 167 946 |
| Quotiteit (gemiddeld) | 89,5 | 87,5 | 93,1 | 91,6 |
| Initiële looptijd (gemiddeld in jaar) | 22,8 | 24,8 | 23,7 | 26,0 |
| Initiële looptijd (in jaar in %) | % | % | % | % |
| 0-19,9 | 12,9 | 5,8 | 8,3 | 8,6 |
| 20 | 14,0 | 28,7 | 6,5 | 9,3 |
| 20,1-25 | 73,1 | 20,5 | 85,2 | 24,8 |
| 25,1-29,9 | 0,0 | 14,8 | 0,0 | 34,0 |
| 30 | 0,0 | 30,2 | 0,0 | 23,3 |
| Aantal leningen | 19 196 | 14 145 | 3541 | 3 517 |

¹ Leningen voor renovatie/overname onverdeelde helft zijn buiten beschouwing gelaten.

² Voor hypothecaire leningen met een initiële rentevaste periode voor meer dan 10 jaar.

³ Op moment van laatste herziening of bij aanvang van de lening in geval er geen herziening is geweest.

Bron: Vlaams Woningfonds, VMSW

Tot 2014 kon men bij de VMSW leningen afsluiten voor 5 soorten verrichtingen: de aankoop van een bestaande woning die gerenoveerd werd (aankoop met renovatie), de aankoop van een sociale koopwoning, een nieuwbouwwoning, een bouwgrond of de renovatie van de eigen woning. Sinds het een-gemaakt leningenbesluit zijn nieuwbouw en de aankoop van een bouwgrond echter uitgesloten. Uit tabel 2 blijkt dat er in 2014 toch nog 37 leningen voor een nieuwbouwwoning zijn afgesloten, maar dit betreft dossiers die zijn geopend in 2013.

Tabel 2 toont verder dat leningen voor koop met renovatie in zowel 2014 als tussen 2003 en 2013 het meest voorkomen (resp. 50% en 57%), gevolgd door leningen voor de aanschaf van een sociale koopwoning en de renovatie van de eigen woning. De sociale rentevoet blijkt in de twee onderscheiden perioden gemiddeld het laagst te liggen bij koop met renovatie en het hoogst bij sociale koop en nieuwbouw, wat gerelateerd is aan het inkomensprofiel van de ontleners. Dit vertaalt zich ook in de gemiddelde subsidies, die het hoogst liggen voor leningen voor aankoop met renovatie. Tot slot liggen ook de woningprijzen gemiddeld het laagst bij de leningen voor koop met renovatie. Wat het geleende bedrag betreft zijn de verschillen tussen leningen voor koop met renovatie en sociale koop eerder beperkt.

De quotiteit van de lening bedraagt voor aankoop met renovatie gemiddeld circa 90% in beide perioden, terwijl deze gemiddeld veel lager ligt voor nieuwbouw, met 59% in 2014 en 53% in 2003-2013. Dit wijst erop dat de ontleners die opteren voor een nieuwbouwwoning meer eigen middelen (kunnen) inbrengen. Deze hogere eigen inbreng is ook noodzakelijk omdat de bouwers duurdere woningen verwerven dan de kopers en de ontleningscapaciteit begrensd is door de solvabiliteitseis en/of de zelf opgelegde betaalbaarheidsgrens.

Tabel 2 Sociale rentevoet en subsidie sociale lening VMSW (gemiddelde in euro/maand), verdeling begunstigten (%), leningkenmerken (gemiddelden), naar type verrichting, Vlaanderen, voor leningen afgesloten in 2003-2013 en 2014

| | Sociale rentevoet ¹ (gemiddeld in %) | Subsidie OLO op 20 jaar (gemiddeld in euro) | Woningprijs (gemiddeld in euro) | Geleend bedrag (gemiddeld in euro) | Quotiteit (gemiddeld in %) | Looptijd (gemiddeld in jaar) | Verdeling begunstigten (%) | Aantal ² |
|---|--|--|------------------------------------|---------------------------------------|-------------------------------|---------------------------------|----------------------------|---------------------|
| <i>Leningen afgesloten in 2014</i> | | | | | | | | |
| Aankoop met renovatie | 1,86 | 84 | 180 077 | 167 905 | 93,4 | 26,0 | 50,1 | 764 (1 845) |
| Sociale koopwoning | 1,98 | 58 | 193 976 | 168 089 | 89,7 | 26,1 | 44,4 | 168 (1 635) |
| Nieuwbouw | 2,09 | 25 | 288 840 | 152 524 | 58,9 | 26,0 | 1,0 | 33 (37) |
| Renovatie eigen woning | 1,90 | 9 | 200 213 | 37 024 | 18,6 | 19,7 | 4,4 | 154 (163) |
| <i>Leningen afgesloten in 2003-2013</i> | | | | | | | | |
| Aankoop met renovatie | 1,85 | 111 | 157 418 | 138 491 | 88,8 | 25,2 | 56,5 | 8 429 (8 590) |
| Sociale koopwoning | 2,31 | 70 | 164 232 | 140 703 | 88,0 | 24,4 | 34,1 | 4 588 (5 184) |
| Nieuwbouw | 2,39 | 53 | 230 295 | 112 651 | 52,5 | 23,4 | 2,5 | 363 (377) |
| Renovatie eigen woning | 1,99 | 21 | 176 165 | 33 658 | 20,5 | 19,7 | 6,9 | 924 (1 041) |

¹ Op moment van laatste herziening of bij aanvang van de lening in geval er geen herziening is geweest.

² De aantallen uit de kolom zijn deze waarvoor er de nodige informatie was. Tussen haakjes staat het totale aantal leningen.

Bron: VMSW

4.2 Kenmerken van de begunstigten

4.2.1 Huishoudtype

Tabel 3 laat zien dat er anno 2013 ongeveer 19 000 lopende sociale leningen zijn bij het Vlaams Woningfonds die zijn afgesloten in de periode 2003-2013. Ongeveer twee derden daarvan heeft betrekking op een eenoudergezin en 35% op een koppel met kind(eren). Door de kindvoorwaarde zijn er geen alleenstaanden onder de begunstigten. Wel zijn er 3 koppels zonder kind, wat mogelijk is omdat bij de (toen nog vijfjaarlijkse) rentevoetherziening de recentste gezinssituatie in acht wordt genomen.

In 2014 - na het wegvallen van de kindvoorwaarde - zijn er 13% alleenstaanden bij de ontleners en 5% koppels zonder kind. Vooral het aandeel alleenstaanden valt laag uit in vergelijking met de populatieverdeling en met de gezinsverdeling van de VMSW-ontleners (zie verder).

Tabel 3 Aantal en verdeling begunstigden, sociale lening Vlaams Woningfonds, naar gezinstype en periode van afsluiting lening, voor leningen afgesloten in 2003-2013 en 2014, Vlaanderen

| Leningen afgesloten in ... | Aantal | | Verdeling (%) | | Populatie-verdeling 2013 |
|----------------------------|-----------|-------|---------------|------|--------------------------|
| | 2003-2013 | 2014 | 2003-2013 | 2014 | |
| Alleenstaande | 0 | 473 | 0,0 | 13,4 | 32,0 |
| Eenoudergezin | 6 711 | 974 | 35,0 | 27,5 | 6,4 |
| Koppel zonder kind | 3 | 191 | 0,0 | 5,4 | 32,0 |
| Koppel met kind(eren) | 12 482 | 1 902 | 65,0 | 53,7 | 29,7 |
| | 19 196 | 3 540 | 100 | 100 | 100 |

Bron: VMSW, GWO 2013

Het aantal en de verdeling van de begunstigden van VMSW-leningen zijn weergegeven in tabel 4. Het aantal lopende leningen uit de periode 2003-2013 bedraagt 15 181 in 2013. Daarnaast zijn er nog 3 446 leningen afgesloten in 2014. Maar liefst 40% van de begunstigden uit de periode 2003-2013 en 49% van de begunstigden uit 2014 zijn alleenstaanden. Dit is aanzienlijk meer dan hun populatie-aandeel (32%), en ook veel meer dan het aandeel alleenstaanden bij het Vlaams Woningfonds in 2014 (13%). Het aandeel koppels met kind(eren) ligt in beide perioden dan weer veel lager bij de VMSW.

Tabel 4 Aantal en verdeling begunstigden, sociale lening VMSW, naar gezinstype* en periode van afsluiting lening, voor leningen afgesloten in 2003-2013 en 2014, Vlaanderen

| Leningen afgesloten in ... | Aantal | | Verdeling (%) | | Populatie-verdeling 2013 |
|----------------------------|-----------|-------|---------------|------|--------------------------|
| | 2003-2013 | 2014 | 2003-2013 | 2014 | |
| Alleenstaande | 5 991 | 1 703 | 39,5 | 49,4 | 32,0 |
| Eenoudergezin | 2 582 | 743 | 17,0 | 21,6 | 6,4 |
| Koppel zonder kind | 1 765 | 312 | 11,6 | 9,1 | 32,0 |
| Koppel met kind(eren) | 4 843 | 688 | 31,9 | 20,0 | 29,7 |
| | 15 181 | 3 446 | 100 | 100 | 100 |

* 334 missende waarden voor gezinstype.

Bron: VMSW, GWO 2013

4.2.2 Inkomen

In tabel 5 zien we de verdeling van de begunstigden van de sociale leningen van het Vlaams Woningfonds en de VMSW, en de verdeling van de wettelijke doelgroep (in juni 2014) volgens inkomensquintielen van zowel het equivalent als het niet-equivalent belastbaar inkomen, voor zowel leningen uit de periode 2003-2013 als 2014. De wettelijke doelgroep wordt gevormd door de huurders en gratis bewoners in Vlaanderen die in aanmerking komen voor een bijzondere sociale lening (bij Vlaams Woningfonds of VMSW) volgens de toelatingsvoorwaarden die gelden vanaf juni 2014. Een simulatie op basis van het GWO 2013 wijst uit dat ongeveer 76% van de groep huurders en gratis bewoners behoort tot deze wettelijke doelgroep. In hoofdstuk 4.5 gaan we hier dieper op in.

In tabel 5 valt het op dat het inkomensprofiel in equivalente termen bij het Vlaams Woningfonds aanzienlijk zwakker uitvalt dan bij de VMSW, met 58% en 49% van de begunstigden die behoren tot het laagste quintiel bij de leningen afgesloten in resp. 2003-2013 en 2014. Bij de VMSW bedragen deze percentages achtereenvolgens maar 21 en 24%. Wanneer het niet-equivalent inkomen wordt gehanteerd, oogt het inkomensprofiel van de ontleners bij het Vlaams Woningfonds minder zwak t.o.v. deze van de VMSW. Dit komt omdat de gezinscorrectie - ten gevolge van de kindvoorwaarde - veel zwaarder

doorweegt bij het Vlaams Woningfonds. Het verschil in inkomensprofiel tussen de begunstigden bij de VMSW en het Vlaams Woningfonds komt vermoedelijk voort uit een verschillende solvabiliteitstoets die vóór 2014 strenger bleek te zijn bij de VMSW. We merken op dat het inkomensprofiel van de VWF-ontleners uit 2014 al minder zwak oogt dan dit van de begunstigden uit de periode 2003-2013. De harmonisering van de solvabiliteitstoets heeft hier vermoedelijk tot bijgedragen. Toch blijkt het verschil inzake inkomensprofiel tussen Vlaams Woningfonds en VMSW ook voor leningen uit 2014 nog opvallend.

Vergelijken we de equivalente inkomensverdeling van de wettelijke doelgroep van sociale leningen in juni 2014 (laatste kolom) op basis van een GWO-simulatie met de equivalente inkomensverdeling van de VMSW-begunstigden uit 2014, dan blijken beide verdelingen sterk bij elkaar aan te sluiten. Het aandeel in het vijfde quintiel is identiek (0,4%), terwijl het aandeel in het vierde quintiel maar licht verschilt (16% bij VMSW versus 14% in wettelijke doelgroep). Ook in het eerste quintiel is het aandeel vrij gelijkend, met 24% bij de VMSW-begunstigden en 28% bij de wettelijke doelgroep. Dit wijst erop dat ook bij de hoogste inkomens binnen de wettelijke doelgroep er een vraag is naar sociale leningen, die niet kleiner is dan bij de lagere inkomens. Bij de VWF-leningen verschilt de equivalente inkomensverdeling uit 2014 wel sterk van deze van de wettelijke doelgroep. Het aandeel in het laagste quintiel ligt aanzienlijk hoger dan bij de groep die wettelijk in aanmerking komt.

Tabel 5 Verdeling begunstigden sociale lening Vlaams Woningfonds (VWF) en VMSW, naar quintielen van equivalent belastbaar en gewoon belastbaar inkomen, voor leningen afgesloten in 2003-2013 en 2014, Vlaanderen

| | Begunstigden | | | | Wettelijke doelgroep |
|------------------------------------|--------------|------|------|------|----------------------|
| | 2003-2013 | | 2014 | | Juni 2014 |
| | VWF | VMSW | VWF | VMSW | VMSW/VWF |
| <i>Equivalent inkomensquintiel</i> | | | | | |
| 1 | 57,7 | 21,4 | 49,0 | 24,2 | 27,9 |
| 2 | 25,0 | 22,7 | 25,3 | 24,6 | 31,2 |
| 3 | 12,8 | 32,9 | 16,3 | 34,6 | 27,0 |
| 4 | 3,5 | 18,9 | 6,6 | 16,3 | 13,5 |
| 5 | 0,9 | 4,1 | 2,8 | 0,4 | 0,4 |
| <i>Inkomensquintiel</i> | | | | | |
| 1 | 23,4 | 15,2 | 22,7 | 18,5 | 33,6 |
| 2 | 28,2 | 31,9 | 31,5 | 40,5 | 34,2 |
| 3 | 31,8 | 31,3 | 31,9 | 29,8 | 22,0 |
| 4 | 14,5 | 18,3 | 11,7 | 11,1 | 10,1 |
| 5 | 2,1 | 3,3 | 2,3 | 0,0 | 0,0 |
| | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

Bron: Vlaams Woningfonds, VMSW, GWO 2013

4.2.3 Inkomensevolutie

Indien we willen achterhalen in welke mate en voor welk aandeel van de begunstigden het inkomen toeneemt na afsluiten van de lening, dienen we een longitudinaal onderzoeksdesign voorop te stellen. In zulk design worden de inkomens van dezelfde begunstigden doorheen de tijd gevolgd, en is er dus informatie voor meerdere jaartallen. In de databestanden waarover we beschikten (zowel van VWF als VMSW) hadden we echter enkel informatie over het netto belastbaar inkomen van de ontleners op

het moment van de laatste herziening of bij aanvang van de lening indien er geen herziening heeft plaatsgevonden. We kunnen dus geen exact beeld presenteren van de inkomensevolutie van de begunstigden. Als we ervan uitgaan dat de inkomensverdeling van de 'starters' in verschillende jaartallen hetzelfde is, kunnen we wel - een eerder ruw - beeld geven van de inkomensevolutie van verschillende groepen starters. We kennen van elke ontleners immers het inkomen anno 2013. De inkomensvoorwaarden zijn tussen 2003 en 2013 alvast niet gewijzigd buiten de indexering van de grenzen, waardoor dit uitgangspunt acceptabel is.

In tabel 6 presenteren we de inkomensverdeling anno 2013 van de starters in 3 jaartallen (2003, 2008, 2013) voor zowel de VWF- als VMW-leningen. De starters uit 2003 hebben in 2013 dus reeds 10 jaar een lening lopen; de starters in 2008 reeds 5 jaar. Voor de starters in beide jaartallen is 2013 het jaar van de laatst mogelijke rentevoetherziening, en is er dus recente inkomensinformatie om de vergelijking te kunnen maken met degenen die hun lening aangingen in 2013. Bij het Vlaams Woningfonds heeft resp. 46% en 42% van de starters uit 2003 en 2008 een aangepaste rentevoet in 2013 (zie tabel 6). Bij de VMSW-begunstigden liggen deze aandelen aanzienlijk hoger (resp. 83% en 88%). Dit wijst erop dat de inkomens van de VMSW-ontleners sterker evolueren dan deze van de VWF-begunstigden. In de verdelingen van tabel 6 is het inkomen gehanteerd van de laatste herziening (dit is in 2013). Wanneer er geen rentevoet-aanpassing is gebeurd, geldt het inkomen dus voor het aanvangsjaar. We maken hierbij de veronderstelling dat deze huishoudens - aangezien er geen sterke inkomensevolutie plaatsvond - zich nog in hetzelfde inkomensquintiel bevinden.

De resultaten uit tabel 6 tonen alvast dat - uitgaande van de verschillende bovenstaande veronderstellingen - het inkomen van de VWF-ontleners niet sterk wijzigt doorheen de tijd. De verdeling over equivalente inkomensquintielen voor de starters in 2003 lijkt sterk op de verdeling van de starters in 2013. Op 10 jaar tijd zijn weinig VWF-ontleners uit 2003 er dus in geslaagd om op te klimmen op de inkomensladder. Wanneer we de niet-equivalente inkomensverdeling beschouwen, zijn de VWF-starters uit 2003 er wel licht op vooruit gegaan in 2013, met slechts 18% in het eerste en zelfs 6% in het vijfde quintiel. Maar door de (negatieve) impact van gezinsuitbreiding op het equivalente inkomen, vinden we dit effect niet terug in de equivalente inkomensverdeling.

Bij de begunstigden van VMSW-leningen zien we in tabel 6 wel een duidelijk inkomenseffect doorheen de tijd. Anno 2013 behoort 9% van de starters uit 2003 zelfs tot het hoogste equivalente inkomensquintiel, terwijl dit resp. maar 4% en 0,4% is voor starters in 2008 en 2013. Het aandeel in het vierde quintiel neemt ook toe doorheen de tijd, terwijl het aandeel in de laagste 2 quintielen afneemt. Van de VMSW-begunstigden die hun lening afsloten in 2003, valt in 2013 circa 17% in het laagste quintiel, terwijl dit aandeel 24% bedraagt voor de starters in 2013. De resultaten van de niet-equivalente inkomensverdeling wijzen in dezelfde richting. De inkomens van VMSW-begunstigden stijgen dus gemiddeld beschouwd doorheen de tijd, terwijl deze van de VWF-ontleners eerder stabiel (lijken te) blijven. Dit verklaart ook waarom er dubbel zoveel rentevoetherzieningen zijn bij de VMSW dan bij het Vlaams Woningfonds. Een mogelijke verklaring vinden we bij het zwakkere inkomensprofiel van de begunstigden van het Vlaams Woningfonds. Meer dan de helft behoort bij aanvang van de lening immers tot het laagste inkomensquintiel. Zij hebben het vermoedelijk moeilijker op de inkomensladder op te klimmen dan ontleners die tot quintiel 3 behoren (een groep die veel sterker vertegenwoordigd is bij de VMSW-leningen).

Tabel 6 Verdeling anno 2013 van begunstigden sociale lening Vlaams Woningfonds (VWF) en VMSW, naar quintielen van equivalent belastbaar en gewoon belastbaar inkomen, lopende leningen afgesloten in 2003, 2008 en 2013, en aandeel met rentevoet-herziening anno 2013, Vlaanderen

| | VWF | | | VMSW | | |
|------------------------------------|-------------------------|-------|--------|-------------------------|-------|--------|
| | Jaar van aanvang lening | | | Jaar van aanvang lening | | |
| | 2003 | 2008 | 2013 | 2003 | 2008 | 2013 |
| <i>Equivalent inkomensquintiel</i> | | | | | | |
| 1 | 51,9 | 58,2 | 50,4 | 16,9 | 18,8 | 24,2 |
| 2 | 24,6 | 25,6 | 27,0 | 20,7 | 23,0 | 24,6 |
| 3 | 16,6 | 12,0 | 14,9 | 30,9 | 34,4 | 34,6 |
| 4 | 5,6 | 3,3 | 5,4 | 23,0 | 20,0 | 16,3 |
| 5 | 1,3 | 0,8 | 2,3 | 8,6 | 3,9 | 0,4 |
| <i>Inkomensquintiel</i> | | | | | | |
| 1 | 17,7 | 24,2 | 21,9 | 10,0 | 11,2 | 18,5 |
| 2 | 21,9 | 28,6 | 29,9 | 17,6 | 30,1 | 40,5 |
| 3 | 29,8 | 32,9 | 32,9 | 28,8 | 36,5 | 29,8 |
| 4 | 25,0 | 12,6 | 13,4 | 34,0 | 19,3 | 11,1 |
| 5 | 5,6 | 1,7 | 1,9 | 9,6 | 2,9 | 0,0 |
| | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| % met rentevoet-herziening | 46 | 42 | n.v.t. | 83 | 88 | n.v.t. |
| N | 833 | 2 091 | 3 541 | 1 266 | 1 352 | 3 507 |

Bron: Vlaams Woningfonds, VMSW

4.2.4 Ruimtelijke verdeling

De ruimtelijke verdeling van de begunstigden wordt weergegeven in tabel 7 op basis van de indeling van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV), voor zowel de leningen aangegaan in de periode 2003-2013 als in 2014. We stellen vast dat in beide perioden het Vlaams Woningfonds een groter aandeel begunstigden kent in de grootsteden dan de VMSW. Voor de VMSW is dit aandeel (14% in 2014) een afspiegeling van het populatieaandeel, terwijl dit aandeel voor het VWF duidelijk hoger ligt (23% in 2014). De VMSW kent daarentegen relatief meer begunstigden in het buitengebied (in beide perioden). Toch ligt voor beide stelsels, in de twee onderscheiden perioden, het aandeel begunstigden in het buitengebied lager dan het populatieaandeel. Verder valt op dat het aandeel ontleners uit het stedelijk gebied rond Brussel duidelijk hoger ligt bij het Vlaams Woningfonds dan bij de VMSW (circa 3% versus 1%).

Tabel 7 Verdeling begunstigden sociale lening Vlaams Woningfonds (VWF) en VMSW, naar gebiedstype, voor leningen afgesloten in 2003-2013 en 2014, Vlaanderen

| | 2003-2013 | | 2014 | | Populatie-verdeling 2013 |
|-----------------------------------|-----------|------|------|------|--------------------------|
| | VWF | VMSW | VWF | VMSW | |
| <i>Ruimtelijke indeling (RSV)</i> | | | | | |
| Grootsteden | 25,8 | 15,0 | 22,9 | 14,1 | 14,0 |
| Centrumsteden | 18,2 | 17,9 | 17,6 | 20,7 | 14,8 |
| Grootstedelijke rand | 3,9 | 2,9 | 4,3 | 2,9 | 5,8 |
| Regionaal stedelijk gebied | 4,9 | 6,7 | 5,9 | 7,2 | 5,1 |
| Kleinstedelijk gebied | 22,3 | 22,8 | 22,5 | 23,7 | 20,5 |
| Buitengebied | 22,1 | 33,6 | 23,6 | 30,8 | 38,0 |
| Stedelijk gebied Brussel | 2,8 | 1,0 | 3,2 | 0,5 | 1,9 |
| | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

Bron: Vlaams Woningfonds, VMSW, GWO 2013

4.3 Samenhang tussen kenmerken van de leningen en van de begunstigden

4.3.1 Hoogte van de subsidie volgens huishoudkenmerken

Tabel 8 toont de gemiddelde subsidie bij de sociale leningen van Vlaams Woningfonds en VMSW naar (equivalente) inkomensquintielen en huishoudtype. Dit wordt gedaan voor de beide onderscheiden perioden (leningen uit 2003-2013 en 2014) en voor twee theoretische rentevoeten (OLO 20 jaar en MIR-rente) als subsidie-ijkpunt. Voor de VMSW zijn de leningen voor renovatie en overname van een onverdeelde helft niet meegenomen in de berekening.

We zien dat zowel bij het Vlaams Woningfonds als de VMSW de subsidie sterk daalt met het inkomen. Voor VWF-leningen afgesloten in de periode 2003-2013 daalt de gemiddelde subsidie anno 2014 met de OLO 20 als ijkpunt van 155 euro/maand in het laagste inkomensquintiel naar 53 euro/maand in het hoogste quintiel. Voor de leningen bij VMSW houdt dit een daling in van 116 euro in quintiel 1 naar 49 euro in het vijfde quintiel. De subsidiebedragen voor de leningen uit 2014 liggen lager - door de gedaalde referentierentevoet - maar nemen bij de VMSW zelfs nog sterker af met het inkomen. Bij de VWF-leningen uit 2014 is er een opmerkelijk resultaat voor het vijfde quintiel, waar de gemiddelde subsidie (72 euro/maand met OLO 20) hoger ligt dan in het derde en vierde quintiel. Het gaat echter maar om 44 ontleners.

Zoals ook al aangetoond in tabel 1 heeft de keuze van de theoretische rentevoet (OLO 20 of MIR) een grote impact op de hoogte van de subsidie voor leningen uit 2014, maar niet voor leningen aangegaan in de periode 2003-2013. Dit blijkt zo te zijn voor elk inkomensquintiel. In quintiel 4 hebben de begunstigden van leningen afgesloten in 2014 nog een gemiddelde subsidie van minder dan 50 euro in beide stelsels volgens de OLO op 20 jaar, terwijl dit circa 100 euro is met de MIR-rentevoet als ijkpunt.

Wat het huishoudtype betreft ligt bij de VMSW in beide perioden de subsidie het hoogst voor alleenstaanden, gevolgd door de eenoudergezinnen. Deze laatsten hebben gemiddeld ook een hogere subsidie dan koppels met kind(eren) bij de VMSW. Dit is niet het geval voor de begunstigden van het

Vlaams Woningfonds, waar de koppels met kind(eren) een hogere subsidie kennen dan de eenoudergezinnen voor leningen uit de periode 2003-2013. Dit kan het gevolg zijn van een andere rentevoetberekening dan bij de VMSW. Maar mogelijk hebben de koppels met kind(eren) bij het Vlaams Woningfonds een relatief groot aantal kinderen t.o.v. eenoudergezinnen waardoor de subsidie - door de gezinscorrectie van de sociale rentevoet - de hoogte in gaat. Vanaf 2014 is bij het Vlaams Woningfonds de gemiddelde subsidie bij eenoudergezinnen en koppels met kind(eren) quasi gelijk, wat meer aansluit bij de situatie bij de VMSW.

Tabel 8 Subsidie sociale lening Vlaams Woningfonds (VWF) en VMSW ¹ (gemiddelde in euro/maand), naar inkomen en huishoudtype, naar theoretische rentevoet (OLO 20 jaar en MIR-rente ²), voor leningen afgesloten in 2003-2013 en 2014, Vlaanderen

| | Theoretische rentevoet: OLO 20 jaar | | | | Theoretische rentevoet: MIR-rente ² | | | |
|------------------------------------|-------------------------------------|--------|--------|-------|--|--------|--------|-------|
| | 2003-2013 | | 2014 | | 2003-2013 | | 2014 | |
| | VWF | VMSW | VWF | VMSW | VWF | VMSW | VWF | VMSW |
| <i>Totaal</i> | 133 | 94 | 51 | 77 | 139 | 113 | 113 | 149 |
| <i>Equivalent inkomensquintiel</i> | | | | | | | | |
| 1 | 155 | 116 | 94 | 101 | 162 | 137 | 152 | 180 |
| 2 | 117 | 102 | 79 | 86 | 124 | 124 | 135 | 160 |
| 3 | 82 | 94 | 53 | 71 | 88 | 112 | 106 | 142 |
| 4 | 58 | 74 | 45 | 43 | 63 | 90 | 97 | 104 |
| 5 | 53 | 49 | 72 | 0 | 61 | 54 | 125 | 32 |
| | | | (n=44) | (n=3) | | | (n=44) | (n=3) |
| <i>Huishoudtype</i> | | | | | | | | |
| Alleenstaande | - | 114 | 27 | 90 | - | 131 | 85 | 162 |
| Eenoudergezin | 116 | 96 | 55 | 89 | 122 | 116 | 112 | 162 |
| Koppel zonder kind | - | 88 | 23 | 53 | - | 104 | 83 | 116 |
| Koppel met kind | 141 | 72 | 57 | 63 | 149 | 91 | 123 | 140 |
| | 19 196 | 14 145 | 3 541 | 3 517 | 19 196 | 14 145 | 3 541 | 3 517 |

¹ Leningen voor renovatie/overname onverdeelde helft zijn buiten beschouwing gelaten.

² MIR-rentevoet voor hypothecaire leningen met een initiële rentevaste periode voor meer dan 10 jaar.

Bron: Vlaams Woningfonds, VMSW

4.3.2 Kenmerken van de lening naargelang huishoudtype en gebiedstype

Vervolgens bekijken we de gemiddelde waarden van enkele leningskenmerken voor beide stelsels voor de leningen afgesloten in 2014 (tabel 9), met opdelingen naar huishoudtype en gebiedstype (RSV-indeling). Voor de VMSW zijn omwille van de vergelijkbaarheid de leningen voor renovatie en de overname van een onverdeelde helft niet meegenomen in de analyse.

We zien dat bij zowel het Vlaams Woningfonds als de VMSW de koppels een aanzienlijk hogere gemiddelde mensualiteit, geleend bedrag en geschatte woningprijs kennen dan alleenstaanden en eenoudergezinnen. Ook ligt in beide stelsels de sociale rentevoet gemiddeld het hoogst voor koppels zonder kind en het laagst voor eenoudergezinnen, wat logisch is gezien de geharmoniseerde formule van rentevoetbepaling een sociale correctie inhoudt voor zowel inkomen als gezinslast (zie hoger). Een opmerkelijk verschil tussen beide stelsels betreft de looptijd van de lening. Hoewel deze gemiddeld ongeveer hetzelfde is voor Vlaams Woningfonds en VMSW, valt bij de VMSW deze gemiddeld veel hoger uit voor alleenstaanden (met of zonder kind) (circa 27 jaar) dan voor koppels (circa 24 jaar). In

geval van het Vlaams Woningfonds zijn er amper verschillen tussen de gezinstypes. Eerder zagen we reeds dat het Vlaams Woningfonds geen leningen toestaat met een looptijd van meer dan 25 jaar, ook niet sinds 2014. Ze zijn hier wettelijk niet toe verplicht. Uit de cijfers van de VMSW blijkt echter dat voor deze groep een langere looptijd deze groep in staat kan brengen een lening af te sluiten. Bij de VMSW bedraagt in 2014 het aandeel alleenstaanden immers 49% tegenover maar 13% bij het Vlaams Woningfonds.

Tabel 9 Sociale lening Vlaams Woningfonds (VW) en VMSW ¹: afbetaling en geleende bedragen (gemiddelde in euro/maand), sociale rentevoet (gemiddeld %), looptijd (gemiddelde in jaar) naar huishoudtype, voor leningen afgesloten in 2014, Vlaanderen, 2014

| | Mensualiteit | | Geleend bedrag | | Woningprijs | | Sociale rentevoet | | Looptijd | |
|-----------------------------------|--------------|------|----------------|---------|-------------|---------|-------------------|------|----------|------|
| | VW | VMSW | VW | VMSW | VW | VMSW | VW | VMSW | VW | VMSW |
| <i>Totaal</i> | 689 | 693 | 156 950 | 167 829 | 170 550 | 186 216 | 1,88 | 1,92 | 25,1 | 26,0 |
| <i>Huishoudtype</i> | | | | | | | | | | |
| Alleenstaande | 595 | 613 | 136 285 | 156 021 | 152 965 | 179 628 | 1,87 | 1,83 | 23,8 | 27,2 |
| Eenoudergezin | 621 | 615 | 141 608 | 163 926 | 167 809 | 183 882 | 1,79 | 1,80 | 23,3 | 27,4 |
| Koppel zonder kind | 801 | 820 | 176 019 | 178 673 | 177 226 | 193 894 | 2,22 | 2,19 | 24,0 | 23,7 |
| Koppel met kind | 736 | 805 | 168 020 | 186 774 | 175 652 | 194 870 | 1,89 | 2,03 | 23,8 | 24,6 |
| <i>Ruimtelijke indeling (RSV)</i> | | | | | | | | | | |
| Grootsteden | 689 | 640 | 157 459 | 164 124 | 168 219 | 175 257 | 1,82 | 1,77 | 23,6 | 26,0 |
| Centrumsteden | 693 | 685 | 158 186 | 165 032 | 173 232 | 183 400 | 1,84 | 1,84 | 23,6 | 25,6 |
| Grootstedelijke rand | 710 | 727 | 161 382 | 161 720 | 171 571 | 186 153 | 1,92 | 2,04 | 23,8 | 25,7 |
| Regionaal stedelijk gebied | 651 | 654 | 146 124 | 173 807 | 168 248 | 179 993 | 1,99 | 1,95 | 23,5 | 25,6 |
| Kleinstedelijk gebied | 674 | 695 | 153 248 | 168 171 | 167 921 | 186 153 | 1,91 | 1,96 | 23,6 | 26,7 |
| Buitengebied | 690 | 727 | 157 062 | 169 969 | 170 613 | 195 451 | 1,92 | 2,00 | 23,7 | 26,0 |
| Stedelijk gebied | 805 | 774 | 184 952 | 185 961 | 192 918 | 196 748 | 1,82 | 1,93 | 24,0 | 26,7 |
| Brussel ² | | | | | | | | | | |

¹ Leningen voor renovatie/overname onverdeelde helft niet meegeteld.

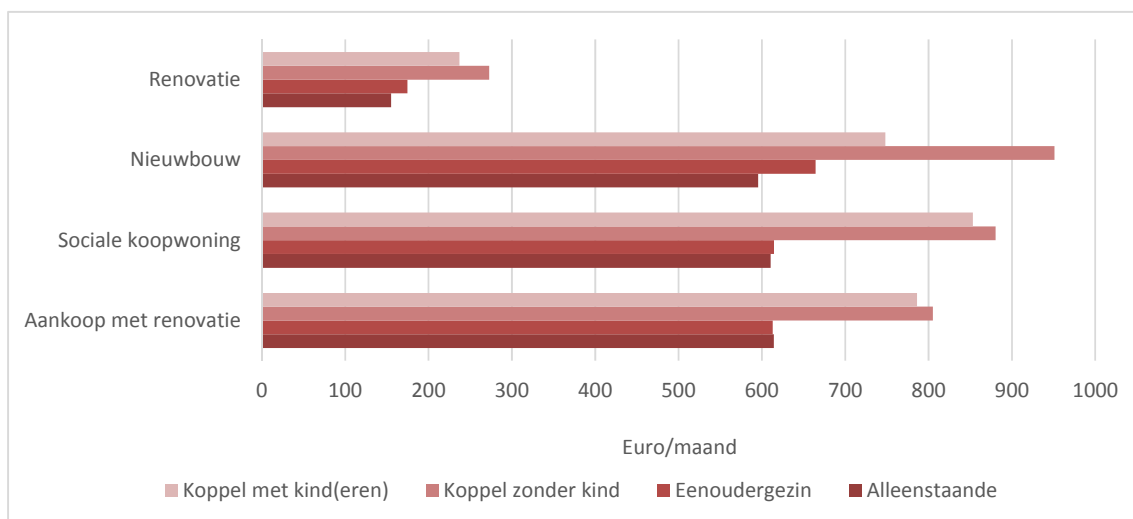
² n=19 voor VMSW-leningen, n=114 voor VWF-leningen.

Bron: Vlaams Woningfonds, VMSW

4.3.3 Kenmerken van de leningen bij VMSW naar aard van de verrichting

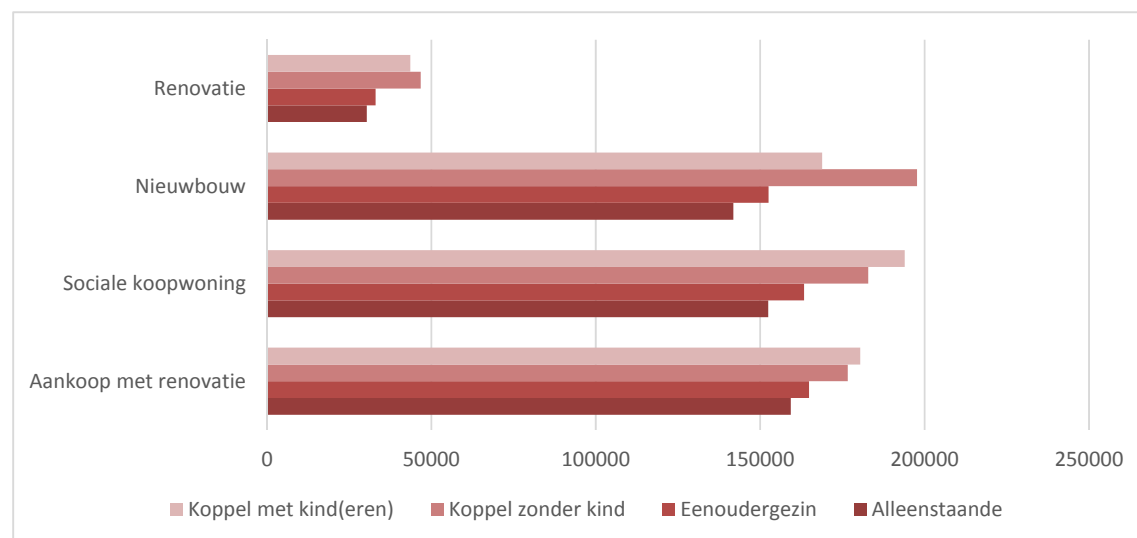
Figuren 1 tot 4 tonen de gemiddelde leningskenmerken voor de verschillende type verrichtingen van de VMSW, opgedeeld naar huishoudtype. We stellen in de eerste figuur vast dat de gemiddelde mensualiteit logischerwijze veel lager ligt voor de renovatieleningen. Verder valt op dat de koppels een gemiddeld hogere mensualiteit kennen in geval van een sociale koopwoning dan bij koop met renovatie. Dit laatste is gerelateerd aan de hogere leningsbedragen voor de koppels die opteren voor een sociale koopwoning, zoals figuur 2 laat zien.

Figuur 1 Gemiddelde mensualiteit (in euro/maand), bij sociale leningen VMSW toegekend in 2014, naar type verrichting en huishoudtype, Vlaanderen, 2014



Bron: VMSW

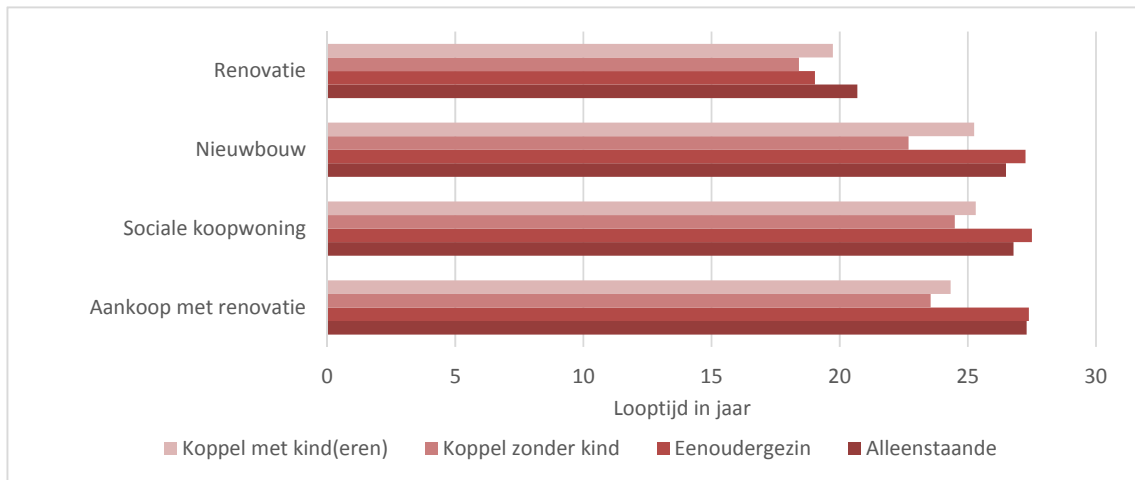
Figuur 2 Gemiddelde geleend bedrag (in euro), bij sociale leningen VMSW toegekend in 2014, naar type verrichting en huishoudtype, Vlaanderen, 2014



Bron: VMSW

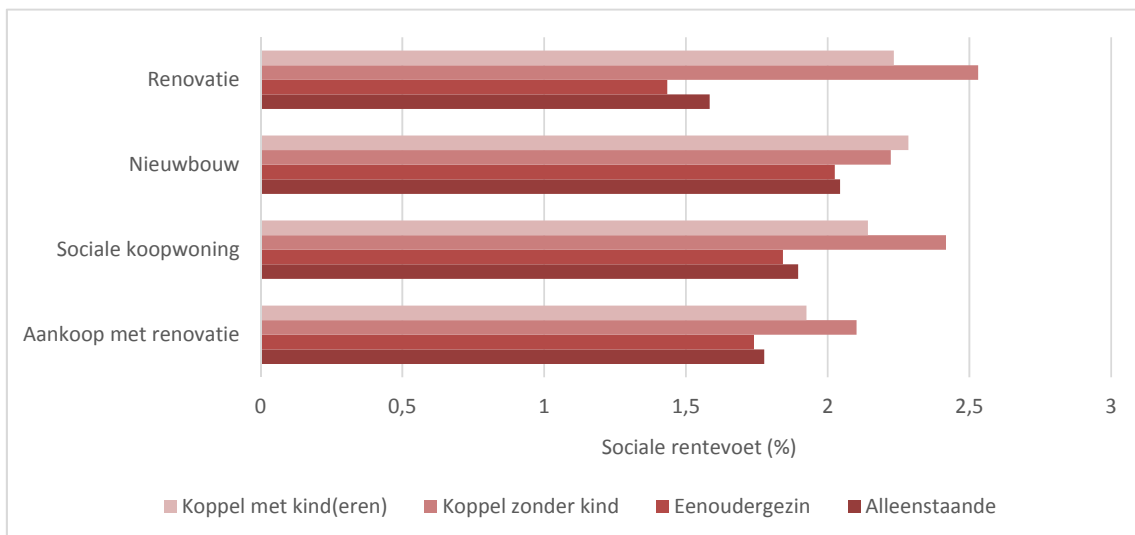
Figuur 3 maakt duidelijk dat de looptijd van de lening voor elk type verrichting gemiddeld het kortst is bij de koppels zonder kind. Zij zijn gemiddeld ook het oudst en kunnen daardoor vermoedelijk meer eigen middelen inbrengen, wat een kortere looptijd mogelijk maakt. Alleenstaanden en eenoudergezinnen kennen daarentegen bij elke type verrichting (uitgezonderd renovatie) de langste looptijd. Dit helpt hen om aan de solvabiliteitsvoorwaarde van de VMSW - en de eigen betaalbaarheidsvereisten - te voldoen. Figuur 4 toont dat het verschil inzake sociale rentevoet tussen koppels en alleenstaanden (met of zonder kind) vooral hoog oploopt bij de leningen voor renovatie.

Figuur 3 Gemiddelde looptijd (in jaar), bij sociale leningen VMSW toegekend in 2014, naar type verrichting en huishoudtype, Vlaanderen, 2014



Bron: VMSW

Figuur 4 Gemiddelde sociale rentevoet (in %), bij sociale leningen VMSW toegekend in 2014, naar type verrichting en huishoudtype, Vlaanderen, 2014



Bron: VMSW

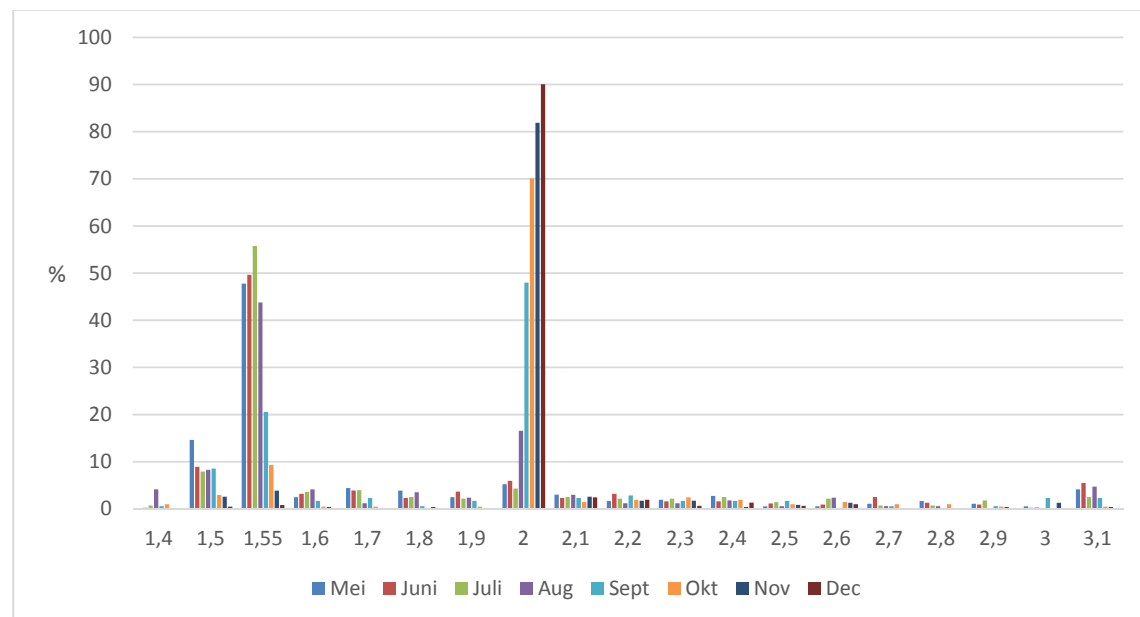
4.4 Evolutie van de sociale rentevoet per maand in 2014

In wat volgt gaan we dieper in op de evolutie van enkele leningskenmerken in 2014 door maandelijkse evoluties weer te geven. Hiermee krijgen we een beter zicht op enerzijds het effect van de besluitwijziging die inging vanaf juni 2014 en anderzijds de impact van de dalende marktrente.

We starten met een zicht te werpen op de maandelijkse evolutie van de verdeling van de sociale rentevoet van het Vlaams Woningfonds in 2014. Figuur 5 laat zien dat deze in 2014 ten laagste 1,4% bedroeg en in de periode van januari tot augustus in bijna de helft van de gevallen 1,55% bedroeg. Dit was lange tijd de ondergrens, berekend als de helft van de referentierentvoet. Deze bedroeg 3,09% voor de

periode januari-maart, wat ook de maximale sociale rentevoet was voor leningen uit 2014 (zie figuur). Voor april en mei daalde de referentierentevoet naar 2,82%, wat een ondergrens van 1,4% opleverde. Vanaf juni - en de aanpassing van de regelgeving - bedroeg de ondergrens 2%. In de figuur zien we dat deze ondergrens pas vanaf september-oktober geldt voor een groot deel van de leningen. Dit komt omdat de sociale rentevoet wel wordt bepaald op moment van inschrijving (betaling van de dossierkost) maar dat de lening pas circa 2 maanden later wordt goedgekeurd en enkele weken nadien pas van start gaat.

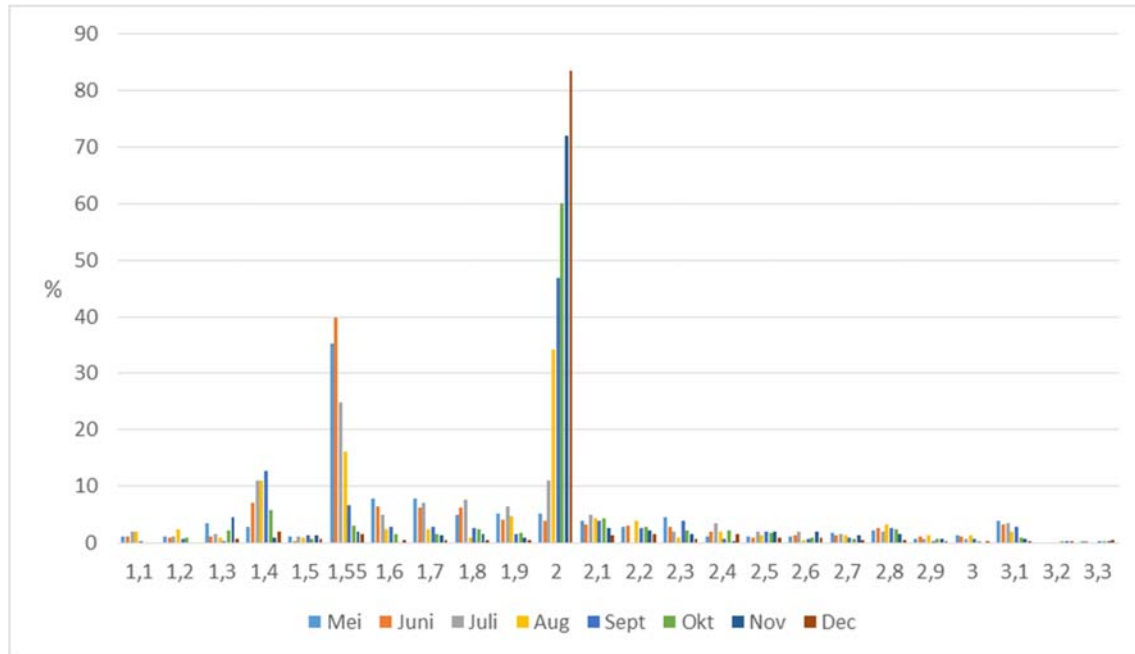
Figuur 5 Evolutie sociale rentevoet, bij sociale leningen Vlaams Woningfonds toegekend in 2014 (%), naar maand, Vlaanderen, 2014



Bron: Vlaams Woningfonds

Figuur 6 toont een gelijkaardige maandelijkse verdeling van de sociale rentevoeten van de VMSW-leningen in 2014. Zo blijkt een rentevoet van 1,55% de ondergrens van vele leningen tot in augustus. Vanaf dan, wanneer de impact van de besluitwijziging zich laat voelen, wordt 2% een veel voorkomende ondergrens.

Figuur 6 Evolutie sociale rentevoet, bij sociale leningen VMSW toegekend in 2014 (%), naar maand, Vlaanderen, 2014

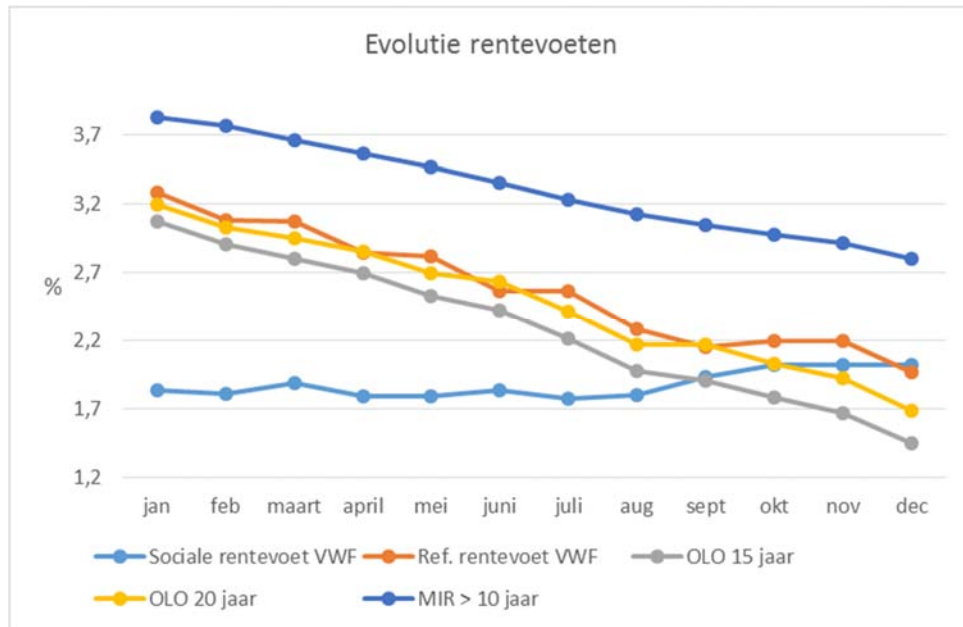


Bron: VMSW

Figuur 7 geeft de maandelijkse evolutie in 2014 weer van de gemiddelde sociale rentevoet en de referentierentievoet van de leningen van het Vlaams Woningfonds, naast de evolutie van de OLO op 15 en 20 jaar, en de rentevoet van de MIR-enquête van de Nationale Bank voor leningen met een initiële vaste periode van 10 jaar. T.e.m. mei was de OLO op 15 jaar de referentierentievoet, terwijl dit de OLO op 20 jaar werd vanaf juni. Zoals eerder aangehaald bleek de impact van de besluitwijziging zich pas door te zetten vanaf augustus-september. Dit zien we ook terug in figuur 7, waar de VWF-referentierentievoet de evolutie van de OLO op 20 jaar begint te volgen vanaf september. De VWF-referentierentievoet ligt iets hoger dan de OLO waarop ze gebaseerd is, omdat de leningen pas circa 2 maand na de rentevoetbepaling ingaan en de OLO's een dalende trend kennen. De referentierentievoet wordt bovendien pas bijgesteld indien er een schommeling is van minstens 0,20 procentpunt.

De gemiddelde sociale rentevoet neemt toe vanaf september als gevolg van de nieuwe ondergrens van 2% die hoger ligt dan de vorige ondergrens. Deze laatste viel laag uit in tijden van een lage marktrente (50% van de referentierentievoet). In oktober ligt de sociale rentevoet 0,26 procentpunt hoger dan in juli. Tot slot laat de figuur ook een sterk dalende trend zien van de marktrente voor langlopende hypothecaire leningen, zoals deze bepaald door de MIR-enquête van de Nationale Bank. Zoals figuur B1 in bijlage laat zien, is het pas sinds 2014 dat de OLO 20 jaar en de MIR-rente sterk uit elkaar liggen.

Figuur 7 Evolutie sociale rentevoeten, bij sociale leningen Vlaams Woningfonds (gemiddelden), OLO op 15 en 20 jaar, MIR voor leningen met looptijd van minstens 10 jaar, naar maand, Vlaanderen, 2014

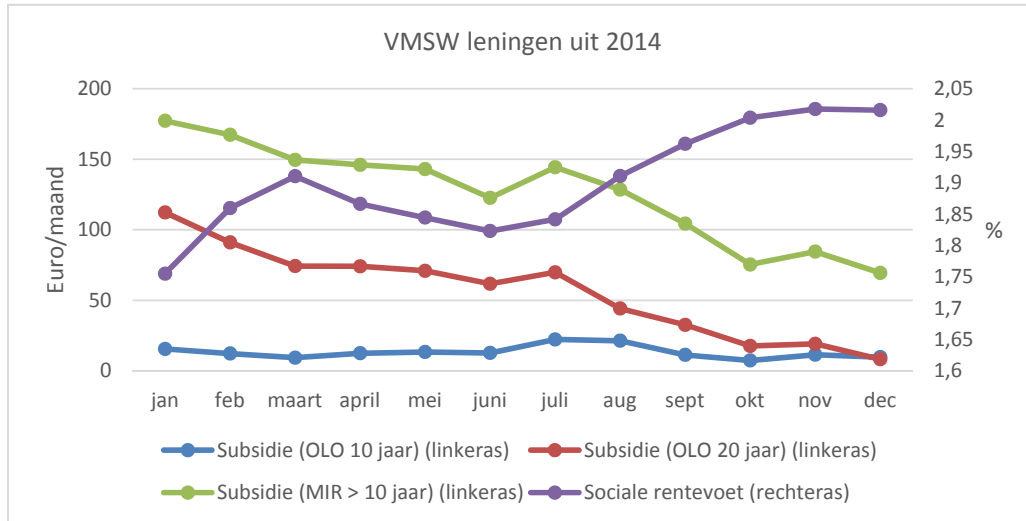


Bron: VMSW, Vlaams Woningfonds, NBB

In figuur 8 zien we de maandelijkse evolutie in 2014 van de sociale rentevoet van de VMSW en de gerelateerde subsidie (zowel volgens OLO op 10 als 20 jaar, en de MIR-rente) in gemiddelde bedragen. Zoals ook bij de VWF-leningen kent de sociale rentevoet een duidelijke stijging vanaf augustus, wanneer de nieuwe regelgeving zich in de cijfers doorzet. Doordat de referentierentevoet een continue dalende trend kent (zie figuur 7), daalt de subsidie quasi continu in 2014. Met de OLO op 20 jaar als theoretische rentevoet, daalt de gemiddelde subsidie van 112 euro voor leningen afgesloten in januari naar resp. 15 en 6 euro voor leningen uit oktober en december. Indien de MIR-rente als ijkpunt geldt - wat een meer realistisch scenario is - daalt de subsidie naar van 180 euro in januari naar 75 euro in oktober en nog 69 euro in december.

De vraag stelt zich nu of er zonder regelingswijziging nog een hogere leningssubsidie zou overgebleven zijn eind 2014. Zonder de besluitwijziging zou de sociale rentevoet vanaf september 1,2% als ondergrens hebben gehad en 0,9% in december, met een VMSW-referentierentevoet van resp. 2,4 en 1,9% (OLO op 15 jaar voor drie maanden eerder). Aangezien de oude ondergrens van 1,55% gold voor meer dan een derde van de begunstigden kunnen we ervan uitgaan dat deze lagere ondergrenzen ook zouden gelden voor een significant deel van de ontleners. Deze groep zou dan nog wel een subsidie hebben gehad - met OLO op 20 jaar als theoretische rentevoet - van circa 50 euro per maand. De OLO op 20 jaar ligt in september immers 1,2 procentpunt hoger dan de hypothetische ondergrens van 1,2%, terwijl deze in december 0,7 procentpunt hoger uitvalt dan de hypothetische ondergrens van 0,9%. Deze verschillen tussen sociale en referentierentevoet zouden een subsidie inhouden van circa 50 euro/maand. Voor de groep die boven de ondergrens valt, is moeilijker in te schatten hoe hoog de subsidie zou uitvallen. Alleszins zou het gemiddelde voor alle begunstigden ergens tussen 30 en 50 euro liggen. We kunnen concluderen dat de subsidie - gezien de blijvend dalende marktrente en bijgevolg de verkleinende kloof met de sociale rentevoet - zou zijn blijven dalen naar het einde van 2014, maar in mindere mate dan nu het geval is.

Figuur 8 Subsidie naar theoretisch rentevoet (OLO op 10 en 20 jaar, MIR-rente), en sociale rentevoet, bij sociale leningen VMSW* (gemiddelden), naar maand van aanvang lening, Vlaanderen, 2014



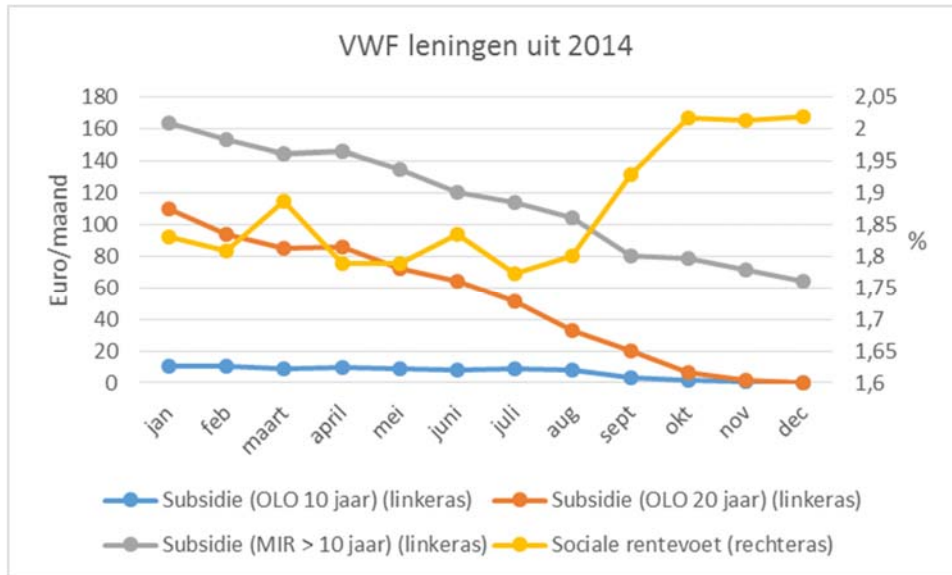
*: Leningen voor renovatie/overname onverdeelde helft niet meegeteld.

Bron: VMSW

In figuur 9 wordt de evolutie op maandbasis getoond van de gemiddelde subsidie (per theoretisch rentevoet) en de gemiddelde sociale rentevoet voor de VWF-leningen uit 2014. Figuur 10 brengt de maandelijkse evolutie van subsidie en sociale rentevoet in beide stelsels samen. Deze figuur maakt duidelijk dat de trends dezelfde zijn bij het Vlaams Woningfonds als bij de VMSW. Vanaf september blijkt de gemiddelde sociale rentevoet bij de VWF-leningen sterk toe te nemen, terwijl op het einde van het jaar de subsidie naar quasi nul wordt herleid volgens de OLO op 20 jaar, en nog 64 euro bedraagt in december met de MIR-rente als ijkpunt. In januari bedroegen deze gemiddelde subsidies nog resp. 110 en 164 euro. Dezelfde verklaringen als bij de VMSW-leningen kunnen voor deze daling gegeven worden.

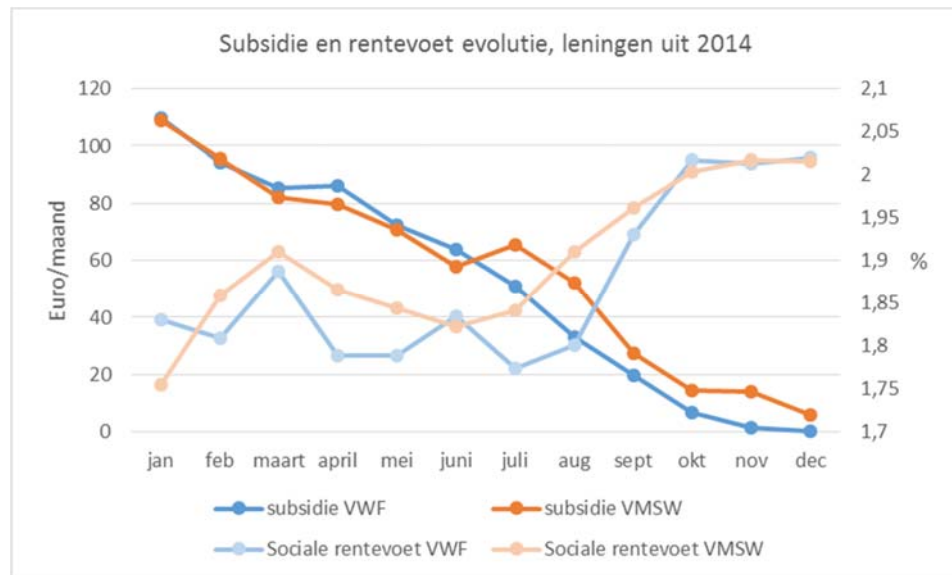
De evolutie in 2014 van de (gemiddelde) sociale rentevoet naar equivalente inkomensquintielen is weergegeven in figuren 14 en 15 (bijlage 3) voor respectievelijk de nieuwe leningen bij de VMSW en het Vlaams Woningfonds. Deze figuren maken duidelijk dat in beide stelsels het verschil op vlak van sociale rentevoet - en dus de subsidiehoogte - tussen de inkomensgroepen sterk afneemt tussen het begin en einde van het jaar. De verhoging van de minimale rentevoet zorgde ervoor dat de nieuwe begunstigten uit de laagste 2 quintielen in de laatste maanden van 2014 een stijgende gemiddelde rentevoet kenden. Voor de twee hoogste inkomensquintielen zien we eerder een (licht) dalende trend, als gevolg van de dalende referentierentievoet. De inkomensdifferentiatie van de subsidie is hierdoor vrij beperkt op het einde van 2014.

Figuur 9 Subsidie naar theoretische rentevoet (OLO op 10 en 20 jaar, MIR-rente), en sociale rentevoet, bij sociale leningen Vlaams Woningfonds (gemiddelden), naar maand van aanvang lening, Vlaanderen, 2014



Bron: Vlaams Woningfonds

Figuur 10 Subsidie volgens OLO op 20 jaar, en sociale rentevoet, bij sociale leningen VMSW (gemiddelden), naar maand van aanvang lening, Vlaanderen, 2014



Bron: Vlaams Woningfonds, VMSW

4.5 De wettelijke doelgroep en begunstigden van de bijzondere sociale leningen

In deze paragraaf bekijken we hoe groot de groep in Vlaanderen is die volgens de wettelijke voorwaarden in aanmerking komt voor een sociale lening bij de VMSW in 2013 en vanaf juni 2014. Voor het

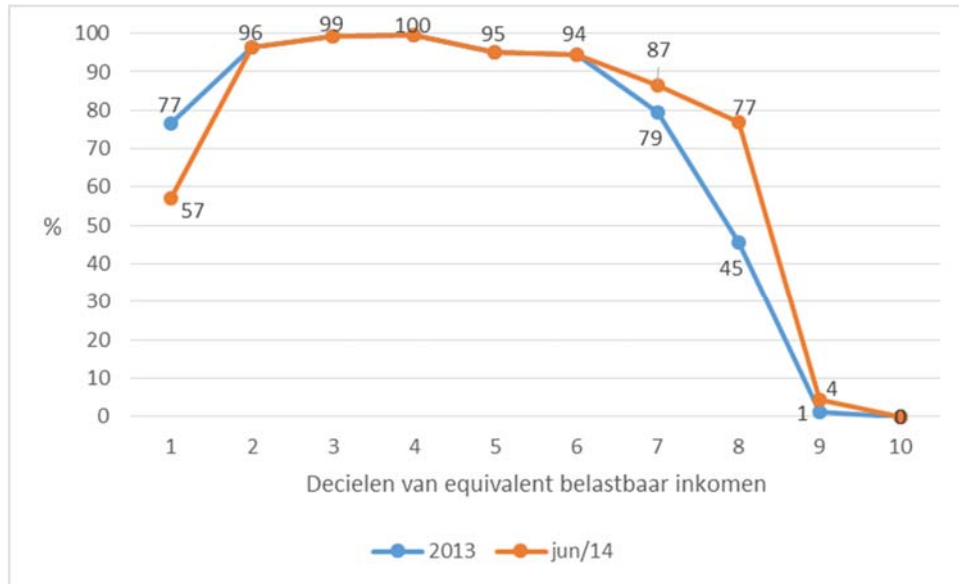
laatste is deze analyse ook van toepassing op de leningen van het Vlaams Woningfonds. De groep die wettelijk in aanmerking komt, noemen we de wettelijke doelgroep. In een tweede deel bekijken we wat het profiel is van deze wettelijke doelgroep op vlak van gezins- en woningkenmerken. Tot slot analyseren we ook de groep die anno 2013 een lopende sociale lening heeft bij VMSW en/of Vlaams Woningfonds. Voor al deze analyses doen we beroep op het Grote Woononderzoek 2013. Het doel van dit deel is dus een vergelijking te maken van de doelgroep zoals die wettelijk is bepaald met de groep die effectief wordt bereikt (de begunstigden van de sociale leningen).

In zowel 2013 als in juni 2014 komt 76% van de huurders en gratis bewoners in aanmerking voor een sociale lening van de VMSW. Op basis van gegevens van 2005 (Woonsurvey) bedroeg dit aandeel toen 71% (Heylen *et al.*, 2007). We stellen dus een lichte toename vast van de omvang van de wettelijke doelgroep.

Hoe de wettelijke doelgroep in 2013 en juni 2014 varieert per inkomensdecieel van equivalent belastbaar inkomen is weergegeven in figuur 11. Aangezien er een minimum belastbaar inkomen wordt vooropgesteld, ligt het aandeel van de wettelijke doelgroep lager in decieel 1 dan in de hogere decielen (tot decieel 8). Doordat sinds juni 2014 dit minimum gestegen is van 8 350 euro naar 10 000 euro,³ is het aandeel in het eerste decieel gedaald van 77 naar 57%. Voorts laat de figuur zien dat in decielen 7 en (voornamelijk) 8 het aandeel dat in aanmerking komt, gestegen is na de aanpassing van de regelgeving. Dit verschil is het gevolg van de optrekking van de inkomensgrens in 2014 (met het eengemaakt leningenbesluit) met 4 procentpunt boven de inflatie. Samengevat, behoren er in juni 2014 minder gezinnen onder de laagste inkomens tot de wettelijk doelgroep en meer gezinnen uit de hogere inkomensklassen.

³ We merken op dat dat de minimumgrens van 8 350 euro enkel van toepassing was voor de VMSW voor het eengemaakt leningenbesluit in werking is getreden. Verder was er in de periode van 1 januari 2014 tot en met 31 mei 2014 geen minimum inkomensgrens van toepassing, wat dus betekent dat iedereen in het eerste inkomensdecieel in die periode in aanmerking kwam voor een bijzondere sociale lening.

Figuur 11 Wettelijke doelgroep voor sociale leningen VMSW in 2013 en vanaf juni 2014, aandeel huurders en gratis bewoners, naar decielen van equivalent belastbaar inkomen, Vlaanderen



Bron: GWO 2013

In tabel 10 wordt zowel het gezins- en woningprofiel weergegeven van de wettelijke doelgroep van sociale leningen in juni 2014, als van de groep die een lopende sociale lening (bij VWF of VMSW) heeft.

In lijn met de vaststellingen op basis van decielen van belastbare inkomens, blijkt de wettelijke doelgroep (% van huurders en gratis bewoners) kleiner uit te vallen in het eerste quintiel van het besteedbaar inkomen (75%) dan in het tweede en derde quintiel (resp. 98 en 94%). In het vierde quintiel behoort nog 67% tot de doelgroep terwijl gezinnen uit quintiel 5 quasi helemaal uit de boot vallen.

Op vlak van leeftijd is de wettelijke doelgroep het grootste bij de 64-plussers (89%) en het kleinste bij de jongste leeftijdsgroep van 18 tot 34 jaar (66%), wat te maken heeft met een verschillend inkomensprofiel. Verder komen eenoudergezinnen (87%) relatief meer in aanmerking dan de andere gezinstypes (maximum 77%). Zoals aangetoond in de verdelingsstudie van Heylen (te verschijnen) komt een eenoudergezin met 1 kind tot in het negende inkomensdeciël in aanmerking voor een sociale lening anno 2013, terwijl dit voor een alleenstaande of een koppel zonder kind het achtste deciel is, en voor koppels met 2 kinderen maar het zevende deciel. De manier waarop de inkomensvoorwaarde is uitgewerkt, is dus voordeliger voor eenoudergezinnen. Dit blijkt ook het geval bij de toelatingsvoorwaarden van de sociale huur en de renovatiepremie.

Wat de activiteitsstatus betreft (van de referentiepersoon) is het logisch dat de wettelijke doelgroep voor sociale leningen relatief het kleinste is bij de werkenden (68% van de huurders/gratis bewoners). Voor gepensioneerden en zieken/arbeidsongeschikten loopt dit aandeel op tot resp. 88 en 79%. Verder blijkt de wettelijke doelgroep iets groter bij Belgen dan bij vreemdelingen van buiten de EU, wat mogelijk een gevolg is van de minimum inkomensvoorwaarde.

Naar graad van verstedelijking is de doelgroep het grootst op het platteland (82%) en het kleinste in het grootstedelijk gebied (73%). Tot slot treffen we ook verschillen aan wat betreft de kwaliteit van de

woningen. Van de bewoners van woningen in slechte fysische staat (synthese-index) of van ontoereikende structurele technische kwaliteit (volgens woningscreening) komt 80% in aanmerking voor een sociale lening, wat boven het algemene cijfer ligt (76%).

Vervolgens kijken we naar de omvang en het profiel van de begunstigden van sociale leningen (bij VMSW en Vlaams Woningfonds) of de groep die effectief bereikt wordt. De vergelijking van de omvang van deze groep met de omvang van de wettelijke doelgroep toont dat slechts een fractie van de groep die in aanmerking komt, van een sociale lening geniet. Slechts 0,6% van de gezinnen heeft een lopende VMSW-lening en 1,1% een lopende VWF-lening in 2013. Voor de VMSW-leningen is deze groep oververtegenwoordigd in het derde en vierde inkomenskwintiel, maar deze verschillen blijken niet significant bij een betrouwbaarheidsniveau van 90%. Bij de leningen van het Vlaams Woningfonds is er een oververtegenwoordiging in het eerste en derde inkomenskwintiel die wel (sterk) significant is.

Bij beide stelsels zijn de groepen van 18 tot 34 jaar en van 35 tot 44 jaar oververtegenwoordigd onder de begunstigden. Gezinnen met een referentiepersoon van 65 of ouder komen amper voor. Op vlak van gezinstype is het logisch dat de gezinnen met kinderen sterk oververtegenwoordigd zijn bij de leningen van het Vlaams Woningfonds. Bij de VMSW-leningen vinden we geen oververtegenwoordiging terug van alleenstaanden, die we in het vorige hoofdstuk - op basis van administratieve data - wel aantreffen. De cijfers uit het GWO hebben echter betrekking op alle lopende leningen en niet alleen deze die afgesloten werden sinds 2013. Een deel van de alleenstaanden bij de leningsaanvang zal na verloop van tijd immers een partner vinden. Op vlak van activiteitsstatus is de oververtegenwoordiging van werklozen bij de leningen van het Vlaams Woningfonds opvallend (2,2%). In lijn met het resultaat volgens leeftijd, komen (brug)gepensioneerden zo goed als niet voor bij de begunstigden van beide stelsels.

Zoals ook naar voor kwam in de analyse van de administratieve data, zijn de gezinnen uit het grootstedelijk gebied oververtegenwoordigd bij de ontleners van het Vlaams Woningfonds terwijl dit niet het geval is voor de begunstigden van de VMSW-leningen. Voor beide stelsels is er voorts een ondervertegenwoordiging van begunstigden in het overgangsgebied en op het platteland, wat correspondeert met het resultaat op basis van de administratieve data (ondervertegenwoordiging in buitengebied).

Wat de fysische staat van de woning betreft, zien we dat bewoners van woningen in matige staat licht oververtegenwoordigd zijn onder de ontleners van zowel de VMSW als het Vlaams Woningfonds. Bewoners van woningen in (zeer) slechte staat komen ongeveer evenveel voor bij de begunstigden als in de populatie. Tot slot zien we dat er geen significante verschillen zijn op vlak van de structurele technische woningkwaliteit (indicator uitgewerkt op basis van de woningscreening van het GWO 2013). De bijzondere sociale leningen zijn dus niet effectief wat betreft het verzekeren van de toegang van elke ontleners tot een woning die goed of toereikend is volgens de kwaliteitsindicatoren die we hanteren. Woningen in matige staat blijken bovendien oververtegenwoordigd voor de ontleners bij beide stelsels.

Tabel 10 Wettelijke doelgroep sociale leningen in juni 2014 (% van huurders en gratis bewoners), begunstigden sociale leningen in 2013 (% van alle gezinnen), naar achtergrondkenmerken, Vlaanderen

| | Wettelijke doelgroep juni 2014 | Lopende sociale lening 2013 | Lopende VMSW-lening 2013 | Lopende VWF-lening 2013 |
|---|--------------------------------------|-----------------------------------|--------------------------------|-------------------------------|
| Totaal | 76 | 1,7 | 0,6 | 1,1 |
| <i>Equivalent inkomensquintiel (kolom % tussen haakjes)</i> | *** | *** | n.s. | *** |
| 1 | 75 (29) | 2,7 | 0,5 | 2,2 |
| 2 | 98 (33) | 1,1 | 0,4 | 0,7 |
| 3 | 94 (25) | 2,3 | 0,8 | 1,5 |
| 4 | 67 (12) | 1,9 | 0,9 | 1,0 |
| 5 | 2 (0) | 1,0 | 0,5 | 0,5 |
| <i>Leeftijdsklasse referentiepersoon</i> | *** | *** | *** | *** |
| 18-34 | 66 | 2,7 | 1,4 | 1,3 |
| 35-44 | 72 | 3,3 | 1,1 | 2,2 |
| 45-64 | 76 | 1,8 | 0,5 | 1,4 |
| 65 en ouder | 89 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| <i>Huishoudtype</i> | *** | *** | ** | *** |
| Alleenstaande | 77 | 0,9 | 0,7 | 0,2 |
| Eenoudergezin | 87 | 3,7 | 1,2 | 2,5 |
| Koppel zonder kind | 75 | 0,5 | 0,2 | 0,3 |
| Koppel met kind | 69 | 3,5 | 0,7 | 2,7 |
| <i>Activiteitsstatus referentiepersoon</i> | *** | *** | *** | *** |
| Werkend | 68 | 2,5 | 1,1 | 1,5 |
| (Brug)pensioen | 88 | 0,2 | 0,0 | 0,2 |
| werkloos | 73 | 2,7 | 0,5 | 2,2 |
| ziek/arbeidsongeschikt | 79 | 1,9 | 0,6 | 1,3 |
| <i>Nationaliteit referentiepersoon</i> | * | *** | n.s. | *** |
| Belg | 77 | 1,6 | 0,6 | 1,0 |
| EU | 74 | 1,5 | 0,3 | 1,2 |
| Niet-EU | 68 | 5,5 | 1,6 | 3,9 |
| <i>Type woning</i> | n.s. | *** | *** | *** |
| Eengezinswoning | 77 | 2,2 | 0,8 | 1,4 |
| Appartement | 75 | 0,5 | 0,1 | 0,4 |
| Studio/kamer | 82 | 1,4 | 0,0 | 1,4 |
| <i>Graad van verstedelijking</i> | * | *** | ** | ** |
| Grootstedelijk gebied | 73 | 2,3 | 0,8 | 1,6 |
| Regionaalstedelijk gebied | 76 | 2,1 | 0,6 | 1,5 |
| Kleinstedelijk gebied | 79 | 2,5 | 1,1 | 1,3 |
| Overgangsgebied | 75 | 1,3 | 0,4 | 0,9 |
| Platteland | 82 | 0,6 | 0,3 | 0,4 |
| <i>Fysische staat van de woning</i> | * | ** | * | * |
| Goed | 75 | 1,4 | 0,5 | 1,0 |
| Matig | 74 | 2,5 | 0,9 | 1,6 |
| (Zeer) slecht | 80 | 1,8 | 0,7 | 1,1 |
| <i>Structurele kwaliteit van de woning¹</i> | ** | n.s. | n.s. | n.s. |
| Toereikend | 72 | 1,7 | 0,6 | 1,1 |
| Ontoereikend | 80 | 1,4 | 0,4 | 1,0 |
| N | 1 911 | 9 642 | 9 642 (57 met VMSW-lening) | 9 642 (106 met VWF-lening) |

χ^2 -test: *p<0,1; **p<0,05; ***p<0,01. 1: N=965 voor eerste kolom; N=4 581 voor tweede kolom.

Bron: Grote Woononderzoek 2013

5. Effectiviteit van de bijzondere sociale leningen inzake betaalbaarheid en gerichtheid op woonbehoeftigen

In dit deel van de studie beoordelen we de effectiviteit van het stelsel van bijzondere sociale leningen. Om de effectiviteit te beoordelen, is er vooreerst nood aan een duidelijke omschrijving van de doelstelling van de maatregel. Voor de bijzondere sociale leningen nemen we de doelstelling te kunnen omschrijven als het verbeteren van de betaalbaarheid van een eigen woning voor huishoudens die hier zonder steun van de overheid geen toegang zouden hebben.

De 'borrowing constraints' methode biedt goede mogelijkheden voor dergelijke effectiviteitstoets. De analyses gebeuren op basis van de data van het GWO 2013.

Een eerste vraag die zich stelt is of de bijzondere sociale leningen de eigen woning ook werkelijk betaalbaar maken. Daartoe gaan we na in welke mate gezinnen die behoren tot de wettelijke doelgroep én die voldoen aan de solvabiliteitseis, een sociale lening kunnen aangaan zonder een betaalbaarheidsgrens te overschrijden. Meer concreet analyseren we hiermee zowel de doelmatigheid van de toegangsvoorwaarden (de solvabiliteitstoets en de ondergrens van de inkomensvoorwaarde) als de hoogte van de subsidie (de sociale rentevoetberekening). Om deze analyse te kunnen uitvoeren bereken we in eerste instantie welk percentage van de wettelijke doelgroep de solvabiliteitstoets van de VMSW/Vlaams Woningfonds zou doorstaan. Vervolgens bekijken we of deze gezinnen een betaalbaarheidsgrens zouden overschrijden bij het afsluiten van een sociale lening (volgens woonquote en budgetmethode).

Een tweede vraag is of de bijzondere sociale leningen voor de groep die ervoor in aanmerking komt ook werkelijk behoefte heeft aan een sociale lening om een eigen woning te kunnen verwerven. Daartoe analyseren we met eenzelfde methode welk aandeel van de wettelijke doelgroep zonder hulp van een sociale lening een eigen woning zou kunnen aanschaffen (met een marktlening). We analyseren hier dus de effectiviteit van het stelsel wat betreft het richten van de sociale leningen op woonbehoeftige gezinnen en alleenstaanden, zoals aangegeven in artikel 2 van het eengemaakt leningenbesluit (BVR 13/11/2013). Meer concreet wordt hier de doelmatigheid van de inkomensgrenzen onderzocht. Als blijkt dat een deel van de groep ook op de private kapitaalmarkt een lening had kunnen verkrijgen (zonder daarbij een betaalbaarheidsprobleem te kennen), dan kan men daaruit besluiten dat de inkomensgrens te hoog ligt.

In elk model worden meerdere scenario's uitgewerkt voor de looptijd en het geleende bedrag. De analyses zijn uitgewerkt op basis van GWO-data en de regelgeving van juni 2014. De inkomens uit het GWO werden geïndexeerd naar 2014.

5.1 Effectiviteit op vlak van betaalbaarheid

Om te analyseren of de groep die een bijzondere sociale lening kan afsluiten dit ook op een betaalbare wijze kan doen, dienen we eerst de groep af te bakenen (binnen de wettelijke doelgroep) die voldoet aan de solvabiliteitstoets die wordt gehanteerd bij VMSW en Vlaams Woningfonds.

Tabel 11 laat de resultaten zien van de simulatie-oefening voor de solvabiliteitstoets anno 2014 van VMSW/Vlaams Woningfonds. Er werden berekeningen gedaan voor een looptijd van 24 jaar (gemiddelde bij VWF) en 30 jaar (maximum bij VMSW). We gingen er vanuit dat 100% van de geschatte woningprijs wordt geleend. Voor deze prijs hebben we drie scenario's uitgewerkt: de maximale verkoopprijs (200 000 euro), de mediaan (geschatte) verkoopprijs in 2014 voor VMSW-leningen met betrekking tot aankoop met renovatie (185 000 euro), en de eerste kwartielprijs in 2014 voor dit type leningen (163 000 euro). Gezinnen dienden een 'leefminimum' over te houden na aftrek van de mensualiteit van 730 euro in 2014 (zie hoger).

Tabel 11 toont dat bij een looptijd van 30 jaar en een leningsbedrag van 200 000 euro bijna de helft van de wettelijke doelgroep voldoende financiële draagkracht heeft voor een sociale lening, volgens de solvabiliteitstoets. Wanneer de looptijd 24 jaar bedraagt, is dit maar 37%. Wanneer het leningsbedrag daalt, neemt dit cijfer toe. Tot 51% en 59% bij een looptijd van 30 jaar en geleend bedrag van resp. 185 000 euro en 163 000 euro. We kunnen er echter niet van uitgaan dat een woningwaarde van 163 000 euro in elke Vlaamse regio een realistisch bedrag is. Logischerwijze stijgt het aandeel van de wettelijke doelgroep dat een lening kan afsluiten met het inkomen. In het scenario van looptijd 30 jaar en woningprijs 185 000 euro voldoet 22% van de doelgroep behorend tot het eerste quintiel aan de solvabiliteitseis en resp. 37% en 82% in quintielen 2 en 3.

Verder stellen we grote verschillen vast naargelang het gezinstype. Minder dan een derde van de alleenstaanden uit de wettelijke doelgroep voldoet aan de solvabiliteitseis bij leningsbedragen van 200 000 of 185 000 euro, terwijl dit bij de koppels ongeveer acht op tien is. De verklaring hiervoor ligt bij de solvabiliteitseis die een minimum restinkomen van 730 euro vooropstelt zonder differentiatie tussen koppels en alleenstaanden. Dit is nadelig voor alleenstaanden ten opzichte van koppels. We zien ook dat een looptijdverlenging van 24 naar 30 jaar voornamelijk voor alleenstaanden een groot verschil kan uitmaken. De groep alleenstaanden die een lening kan afsluiten, neemt op deze manier met circa de helft toe.

Wat betreft de differentiatie naar het aantal kinderen bij de solvabiliteitstoets, wordt er een correctie doorgevoerd bij de inkomensberekening door de VMSW/het Vlaams Woningfonds. Er wordt slechts één derde van de kinderbijslag meegeteld bij het besteedbaar inkomen. De redenering hierbij is dat twee derden van de kinderbijslag nodig is om de extra levenskost van kinderen te financieren. Toch blijkt uit tabel 11 dat de eenoudergezinnen uit de wettelijke doelgroep nog sneller een sociale lening kunnen afsluiten dan alleenstaanden. De vermoedelijke verklaring hiervoor is enerzijds de hogere leeftijd van de ouders in het eenoudergezin (en bijgevolg de hogere inkomens), en anderzijds de hogere inkomensgrens die wordt gehanteerd voor een eenoudergezin dan een alleenstaande bij de toelatingsvoorwaarden. In een recente studie naar de Vlaamse woonsubsidies werd aangetoond dat alleenstaanden tot in het achtste (equivalente) inkomensdeciel in aanmerking komen, terwijl dit voor eenoudergezinnen het negende deciel is. Koppels met kind(eren) uit de wettelijke doelgroep blijken ook

relatief sneller de solvabiliteitstoets te doorstaan dan koppels zonder kind. Ook hier speelt een leeftijdseffect. Koppels met kind zijn gemiddeld ouder, waardoor ze gemiddeld een hoger inkomen hebben dan kinderloze koppels.

Tabel 11 Simulatie van aandeel dat aan solvabiliteitstoets VMSW/VWF voldoet, van huurders en gratis bewoners die tot de wettelijke doelgroep behoren, juni 2014, Vlaanderen

| | Maximale verkoopprijs (200 000 euro) | | Mediaan verkoopprijs - koop met renovatie (185 000 euro) | | Eerste kwartielprijs - koop met renovatie (163 00 euro) | |
|--|--|---------|---|---------|--|---------|
| Leningsbedrag | 200 000 euro | | 185 000 euro | | 163 000 euro | |
| Eigen inbreng | 0 euro | | 0 euro | | 0 euro | |
| Looptijd | 24 jaar | 30 jaar | 24 jaar | 30 jaar | 24 jaar | 30 jaar |
| Totaal, in % van de wettelijke doelgroep | 37,3 | 48,9 | 41,1 | 51,4 | 51,3 | 59,3 |
| <i>Inkomensquintiel</i> | | | | | | |
| 1 | 12,9 | 19,8 | 14,2 | 22,2 | 22,1 | 33,2 |
| 2 | 29,5 | 35,5 | 33,4 | 36,7 | 36,7 | 38,3 |
| 3 | 44,9 | 75,9 | 53,5 | 81,6 | 81,5 | 98,0 |
| 4 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| 5 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| <i>Huishoudtype</i> | | | | | | |
| Alleenstaande | 13,6 | 29,2 | 17,9 | 32,1 | 32,1 | 40,4 |
| Eenoudergezin | 27,8 | 38,8 | 31,1 | 43,3 | 43,1 | 52,8 |
| Koppel zonder kind | 69,5 | 77,3 | 73,6 | 78,3 | 78,3 | 86,4 |
| Koppel met kind | 78,3 | 82,7 | 79,5 | 84,8 | 84,8 | 88,8 |
| Totaal, in % van alle huurders/gratis bewoners | 28,3 | 37,2 | 31,2 | 39,1 | 39,0 | 45,1 |
| Totaal, in % van alle gezinnen | 8,3 | 11,0 | 9,2 | 11,5 | 11,5 | 13,3 |

N=1 602.

Bron: Grote Woononderzoek 2013

Vervolgens zijn we nagegaan in welke mate de gezinnen die behoren tot de wettelijke doelgroep én die voldoen aan de solvabiliteits, een sociale lening kunnen afsluiten zonder een bepaalde betaalbaarheidsdrempel te overschrijden. Hiermee krijgen we zicht op de effectiviteit van het stelsel op vlak van het voorzien van betaalbare leningen. De resultaten van deze simulatie - met dezelfde scenario's als voorheen - zijn weergegeven in tabel 12. We geven ook de resultaten weer van de wettelijke doelgroep in zijn geheel om een zicht te krijgen op de impact van de solvabiliteitstoets. Achtereenvolgens komen de resultaten volgens de woonquote en de budgetmethode (resterend inkomen) aan bod (Heylen & Haffner, 2013).

We stellen vast dat bij een leningsbedrag van 185 000 euro maar 3,5% van de wettelijke doelgroep onder de 30%-woonquotegrens kan blijven bij een looptijd van 24 jaar en 12% bij een looptijd van 30 jaar. Wanneer we enkel de groep beschouwen die ook aan de solvabiliteitseis voldoet (de feitelijke doelgroep), stijgen deze aandelen tot respectievelijk 8 en 22%. Deze cijfers liggen aanzienlijk hoger voor een leningsbedrag van 163 000 euro, maar zoals vermeld is dit niet in elke regio een realistisch scenario. Wanneer 40% in plaats van 30% wordt gehanteerd als woonquote-grens, stijgen de aandelen aanzienlijk van de groep die op een betaalbare manier een sociale lening kan afsluiten.

Wordt de budgetmethode gebruikt, dan valt de betaalbaarheid van een eigen woning met een sociale lening gunstiger uit. We zien dat bij een leningsbedrag van 185 000 euro en looptijd van 30 jaar circa

43% van de wettelijke doelgroep onder de norm kan blijven voor het resterend inkomen (RI). Wanneer we de feitelijke doelgroep beschouwen, bedraagt dit aandeel 77%. De uitsplitsing van dit cijfer naar gezinstype maakt duidelijk dat de solvabiliteitsnorm aansluit bij de RI-norm voor alleenstaanden, aanzien van deze groep iedereen die onder de solvabiliteitsnorm valt, ook onder de RI-norm uitkomt. Voor eenoudergezinnen, koppels zonder kind en koppels met kind(eren) is dit resp. maar 43%, 72% en 59%. Dit wil zeggen dat in dit scenario - binnen de wettelijke doelgroep - 57% van de eenoudergezinnen die een lening kunnen afsluiten, 28% van de koppels zonder kind en 41% van de koppels met kind(eren) onder de RI-norm zullen uitkomen met hun mensualiteit. Gegeven de vrij strikte opstelling van deze RI-normen werpt ook dit weer vragen op over de adequaatheid van de solvabiliteitsnorm die geen rekening houdt met het aantal volwassenen in het huishouden. Verder doet dit resultaat de vraag rijzen of de huidige gezinscorrectie (slechts één derde van de kinderbijslag meetellen i.p.v. het volle bedrag) wel voldoende compenseert voor de extra kost die een kind met zich meebrengt. Twee derden van de kinderbijslag blijkt gemiddeld minder te zijn dan het bedrag voor een extra kind dat volgens de budgetmethode noodzakelijk is. Zo zal een alleenstaande ouder met een resterend inkomen van 900 euro voldoende overhouden volgens de solvabiliteitstoets (die 730 euro plus twee derde van de kinderbijslag vooropstelt),⁴ maar niet volgens de budgetmethode (die 1 062 euro vooropstelt).

Tabel 12 Simulatie van betaalbaarheid sociale lening volgens woonquote van 30% en 40% en budget-methode, bij wettelijke doelgroep sociale lening, juni 2014, Vlaanderen

| | Maximale verkoopprijs (200 000 euro) | | Mediaan verkoopprijs koop met renovatie (185 000 euro) | | Eerste kwartierprijs koop met renovatie (163 00 euro) | |
|--|---|---------|---|---------|--|---------|
| Leningsbedrag | 200 000 euro | | 185 000 euro | | 163 000 euro | |
| Eigen inbreng | 0 euro | | 0 euro | | 0 euro | |
| Looptijd | 24 jaar | 30 jaar | 24 jaar | 30 jaar | 24 jaar | 30 jaar |
| <i>Woonquote <30%</i> | | | | | | |
| % van wettelijke doelgroep | 1,5 | 6,3 | 3,5 | 11,7 | 9,3 | 19,4 |
| % van wettelijke doelgroep die aan solvabiliteitstoets voldoet | 3,9 | 12,7 | 8,3 | 22,5 | 18,2 | 32,4 |
| <i>Woonquote <40%</i> | | | | | | |
| % van wettelijke doelgroep | 15,5 | 26,1 | 19,6 | 32,5 | 30,1 | 43,6 |
| % van wettelijke doelgroep die aan solvabiliteitstoets voldoet | 41,2 | 52,5 | 46,8 | 62,0 | 58,5 | 72,6 |
| <i>Resterend inkomen > RI-norm*</i> | | | | | | |
| % van wettelijke doelgroep | 26,9 | 37,6 | 34,3 | 43,3 | 39,8 | 50,1 |
| % van wettelijke doelgroep die aan solvabiliteitstoets voldoet | 67,2 | 73,9 | 71,5 | 77,3 | 76,9 | 78,6 |
| Alleenstaande | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| Eenoudergezin | 45,3 | 44,6 | 51,5 | 42,7 | 43,8 | 45,6 |
| Koppel zonder kind | 68,5 | 70,8 | 72,4 | 78,7 | 78,1 | 77,2 |
| Koppel met kind | 51,7 | 57,0 | 54,1 | 59,2 | 58,3 | 62,2 |

N=1 602.

* De RI-norm bedraagt 683 euro voor een alleenstaande, vermeerderd met 379 euro voor het eerste kind en 279 vanaf het tweede kind; en 1 060 euro voor een koppel, vermeerderd met 338 euro voor het eerste kind en 269 euro vanaf het tweede kind (Heylen & Winters, 2009).

Bron: Grote Woononderzoek 2013

⁴ Twee derde van de kinderbijslag voor het eerste kind varieert van 60 tot 101 euro, afhankelijk van de leeftijd van het kind.

Figuur 12 vat op schematische wijze de voornaamste gegevens samen. Als uitgangspunt is hier de situatie genomen in juni 2014, waarbij een lening van 100% op 24 jaar is aangegaan voor een woning met een aankoop prijs van 185 000 euro. De inkomensverdeling op de figuur is fictief en dient enkel om te verduidelijken hoe groot de groepen zijn die bereikt en niet bereikt worden met de sociale leningen. Vooral de percentages onder de curve zijn dus van belang.⁵

De minimum inkomensgrens sluit aan de onderkant van de inkomensverdeling een aantal huishoudens uit en hetzelfde gebeurt aan de bovenkant van de verdeling, via de maximum inkomensgrens. De wettelijke doelgroep (het grijze oppervlak) stemt overeen met de groep tussen deze twee grenzen. In totaal vertegenwoordigt deze 'wettelijke doelgroep' 76% van alle huurders en gratis bewoners. De omvang van deze groep verschilt licht tussen gezinstypes. Daarbij valt vooral op dat de maximum inkomensgrens bij de eenoudergezinnen een minder grote rol speelt dan bij de andere gezinstypes. Slechts 5% van de eenoudergezinnen heeft een te hoog inkomen. Bij de koppels, waarvan er velen beschikken over twee inkomens, komt iets meer dan een op vijf op basis van een te hoog inkomen niet in aanmerking.

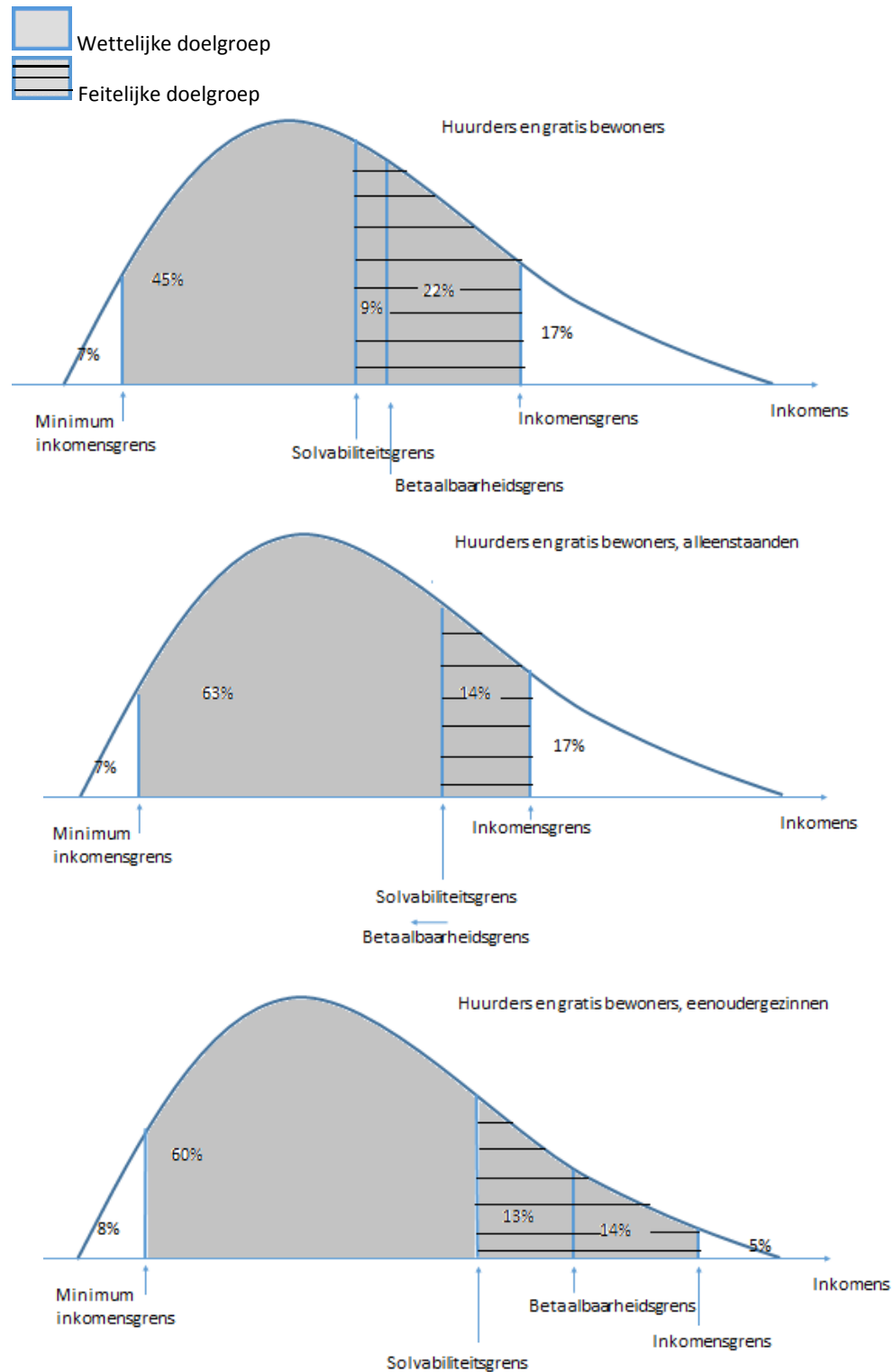
Via de solvabiliteitstoets wordt de bereikte doelgroep verder beperkt tot wat we hoger noemden de 'feitelijke doelgroep' (op de figuur grijs en gearceerd). Als gevolg daarvan komt ongeveer nog één op drie huurders en gratis bewoners in aanmerking voor een sociale lening. De impact van de solvabiliteitsgrens verschilt echter sterk naargelang het gezinstype. Bij de huishoudens met maar één inkomen komen zeven op tien huishoudens niet boven de solvabiliteitsgrens uit. Voor de koppels is het veel minder moeilijk om aan de solvabiliteitseis te voldoen. Hier worden op deze manier maar twee op tien huishoudens uitgesloten.

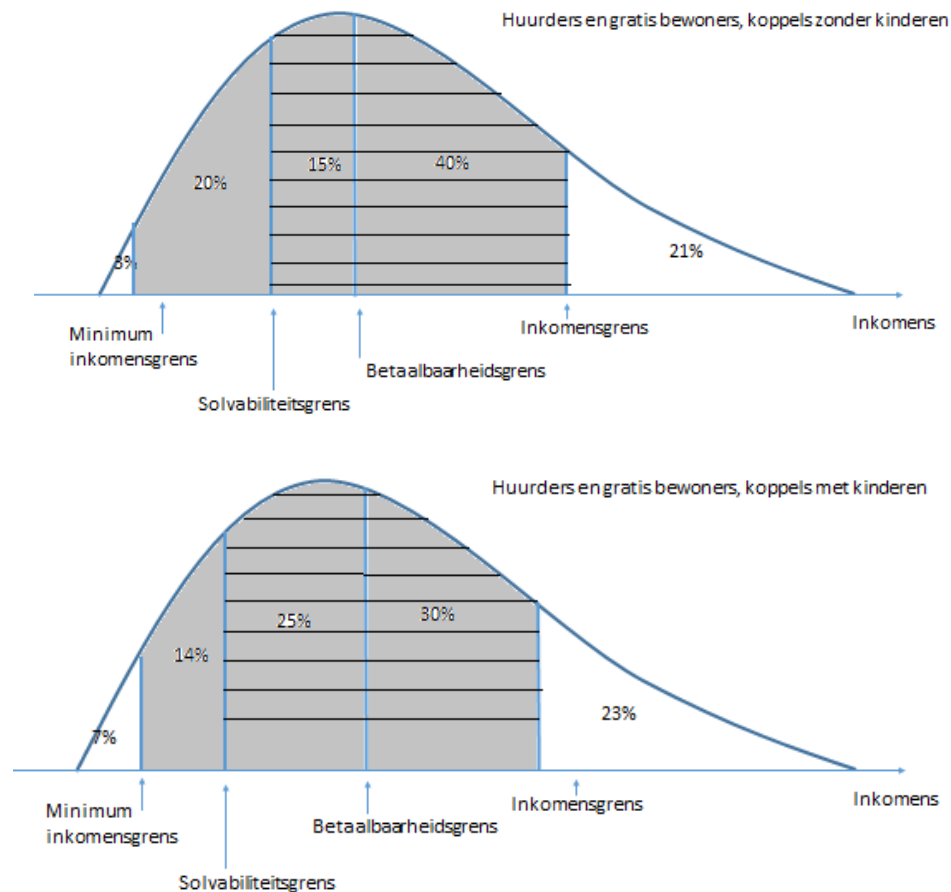
Verder wordt in de figuur ook de solvabiliteitsgrens vergeleken met de betaalbaarheidsgrens, waarvoor we ons hebben gebaseerd op de methode van het resterend inkomen (of de budgetnorm), wat een gangbare en theoretisch gefundeerde betaalbaarheidsnorm is. Zo wordt visueel duidelijk dat de solvabiliteitsgrens (in vergelijking met de budgetnorm) niet voor iedereen even streng is. Zoals vermeld, ligt voor alleenstaanden de betaalbaarheidsgrens onder de solvabiliteitsgrens, zodat voor alle alleenstaanden die tot de wettelijke doelgroep behoren, de betaalbaarheid verzekerd is. Bij de eenoudergezinnen daarentegen is maar voor de helft van de feitelijke doelgroep de sociale lening betaalbaar (volgens de budgetnorm). Verder blijkt een groot verschil tussen koppels met en zonder kinderen. Voor de koppels met kinderen is de solvabiliteitsgrens (in vergelijking met de budgetnorm) duidelijk strenger dan voor koppels zonder kinderen.

Bij dit alles kunnen we stellen dat een verhoging van de marktintrestvoet - en bijgevolg de sociale rentevoet - zowel de omvang van de groep boven de solvabiliteitsgrens als de groep boven de betaalbaarheidsgrens zal doen afnemen. De feitelijke doelgroep wordt dan kleiner. Door een langere looptijd van de lening toe te staan, verschuift de verdeling naar rechts. In dit geval wordt de feitelijke doelgroep groter.

⁵ Zo is het fictief waar de top van de verdeling ligt.

Figuur 12 Schematische voorstelling van het doelgroepbereik van de bijzondere sociale leningen in juni 2014*





* Betaalbaarheidsgrens gebaseerd op de methode van het resterend inkomen, waarbij is uitgegaan van een aankoop prijs (of leningbedrag indien 100% geleend) van 185 000 euro en geleend wordt op 24 jaar.

Bron: Grote Woononderzoek 2013

5.2 Effectiviteit op vlak van gerichtheid op woonbehoeftigen

Tot slot hebben we met eenzelfde simulatietechniek geanalyseerd hoe groot het aandeel is van de wettelijke doelgroep van sociale leningen die een hypothecaire lening zou kunnen afsluiten op de markt, voor gelijkaardige woningen als in de vorige scenario's. Om na te gaan of een private lening mogelijk is, hanteren we een afbetaling die maximum een derde van het inkomen (33%) is als grens. Deze analyse brengt dus meer zicht op de effectiviteit van bijzondere sociale leningen wat betreft de gerichtheid op de woonbehoeftigen en meer concreet de effectiviteit van de inkomensvoorwaarden op dit vlak.

Bij deze simulatie hebben we de MIR-rentevoet met een initiële rentevast periode van meer dan 10 jaar als markrente gehanteerd. Aangezien deze in de periode 2014-2015 sterk daalde, hebben we twee scenario's uitgewerkt: één voor juni 2014 (3,35%) en één voor juni 2015 (2,47%). Voor de verkoopprijs van de woning hebben we net zoals bij de vorige simulaties drie varianten gebruikt: de maximale verkoopprijs (200 000 euro), de mediaan en de kwartiel geschatte verkoopprijs bij koop met renovatie in 2014 (resp. 185 000 en 163 000 euro). De looptijd bedraagt 30 jaar. Verder zijn we ervan uitgegaan dat de bank een quotiteit vooropstelt van 80%. Dit resulteert in leningsbedragen van

160 000, 148 000 en 130 400 euro. De eigen inbreng waarover de ontlener zal moeten beschikken, varieert in deze scenario's van 40 000 tot 32 600 euro. Er zal maar een gedeelte van de wettelijke doelgroep van de sociale leningen aan deze eisen kunnen voldoen. Voor de jongste leeftijdsgroep zijn zulke bedragen alvast niet evident om neer te leggen (zonder hulp van familie). In het GWO-bestand is er echter geen informatie over de roerende vermogens waardoor we de voorwaarde op vlak van eigen inbreng niet kunnen simuleren, wat een aanzienlijke beperking is van de analyse. Voorts hebben we geopteerd voor een solvabiliteitsgrens van één derde van het inkomen, wat een courante grens is in de bankensector voor het beoordelen van de solvabiliteit in het kader van een woonkrediet.

Tabel 13 laat zien dat met de MIR-rentevoet van juni 2014 circa 18% van de wettelijke doelgroep een marktlening zou kunnen afsluiten voor een leningsbedrag van 148 000 euro (nodig voor een woning met mediaanprijs) en 16% voor een leningsbedrag van 160 000 euro (nodig voor woning met maximale verkoopwaarde). Wanneer enkel degenen in acht worden genomen die aan de solvabiliteitsgrens van de VMSW/het Vlaams Woningfonds voldoet (de feitelijke doelgroep) voor eenzelfde woningprijs, stijgt dit aandeel tot achtereenvolgens 35% en 33%. Verder is de impact van de dalende marktrente opvallend. In juni 2015 - met een MIR-rente van 2,47% - zou zelfs 32% van de wettelijke doelgroep een marktlening kunnen afsluiten voor een gemiddelde woning (lening van 148 000 euro), zonder de 33%-woonquotegrens te overschrijden voor. Binnen de feitelijke doelgroep is dit zelfs 61%. Voor een woning met de eerste kwartelprijs - die niet voor elke regio realistisch is - stijgt dit aandeel tot 43% en 71%.

De opdelingen naar inkomensdecielen laten zien dat bij de wettelijke doelgroep het percentage dat een marktlening kan afsluiten sterk toeneemt met het inkomen. Dit is in mindere mate het geval bij de feitelijke doelgroep, waar er reeds een selectie op basis van inkomen is doorgevoerd. Daar hangen de verschillen tussen de decielen sterker samen met de verschillen in huishoudsamenstelling tussen de decielen. Wat het huishoudtype betreft merken we dat het voor alleenstaanden quasi onmogelijk was om een marktlening af te sluiten in juni 2014 voor een gemiddelde woning (leningsbedrag 148 000 euro). Een jaar later bleek het voor 7% van de wettelijke en 22% van de feitelijke doelgroep wel mogelijk. De situatie voor eenoudergezinnen oogt beter aangezien ze gemiddeld ouder zijn en daardoor een hoger inkomen hebben. Toch kan in juni 2014 maar 18% van eenoudergezinnen uit de feitelijke doelgroep een marktlening aangaan in het genoemde scenario. Voor koppels zonder kind loopt dit aandeel op tot 47%, voor koppels met kind zelfs tot 72%. In juni 2015 kunnen zelfs meer dan acht op tien koppels op de markt terecht voor een hypothecaire lening.

Tabel 13 Simulatie van betaalbaarheid van een marktlening volgens woonquote van 30% en 40% en budgetmethode, bij huurders en gratis bewoners die tot de wettelijke doelgroep behoren van de sociale leningen, Vlaanderen, juni 2014/2015

| | Maximale verkoopprijs (200 000 euro) | | Mediaan verkoopprijs koop met renovatie (185 000 euro) | | Eerste kwartierprijs koop met renovatie (163 000 euro) | |
|--|---|----------------------|---|----------------------|---|----------------------|
| Leningsbedrag (80% quotiteit) | 160 000 euro | | 148 000 euro | | 130 400 euro | |
| Eigen inbreng | 40 000 euro | | 37 000 euro | | 32 600 euro | |
| Looptijd | 30 jaar | | 30 jaar | | 30 jaar | |
| MIR-rentevoet | Juni 2014 (3,35%) | Juni 2015 (2,47%) | Juni 2014 (3,35%) | Juni 2015 (2,47%) | Juni 2014 (3,35%) | Juni 2015 (2,47%) |
| Mensualiteit (euro/maand) | 754 | 634 | 697 | 587 | 614 | 517 |
| <i>Woonquote <33%</i> | | | | | | |
| % van wettelijke doelgroep | 16,3 | 23,9 | 18,4 | 31,9 | 27,6 | 42,5 |
| <i>Deciel equivalent belastbaar inkomen</i> | | | | | | |
| 1 | 4,1 | 9,2 | 8,2 | 11,9 | 10,3 | 15,7 |
| 2 | 4,2 | 7,3 | 5,2 | 10,1 | 8,2 | 18,6 |
| 3 | 4,9 | 12,5 | 5,3 | 25,2 | 19,1 | 35,2 |
| 4 | 10,0 | 22,5 | 15,7 | 30,3 | 26,2 | 36,7 |
| 5 | 19,7 | 32,9 | 22,1 | 37,8 | 33,2 | 47,3 |
| 6 | 26,0 | 33,5 | 27,1 | 37,8 | 36,5 | 45,4 |
| 7 | 47,4 | 51,1 | 48,9 | 56,9 | 51,5 | 95,3 |
| 8 | 43,8 | 48,0 | 47,8 | 93,3 | 73,8 | 100,0 |
| 9 | - | - | - | - | - | - |
| 10 | - | - | - | - | - | - |
| <i>Huishoudtype</i> | | | | | | |
| Alleenstaande | 0,0 | 1,4 | 0,2 | 7,1 | 4,1 | 17,4 |
| Eenoudergezin | 7,0 | 16,5 | 7,6 | 25,9 | 20,8 | 39,3 |
| Koppel zonder kind | 32,3 | 47,7 | 36,6 | 61,0 | 54,1 | 73,5 |
| Koppel met kind(eren) | 55,0 | 70,5 | 61,1 | 76,0 | 73,4 | 83,1 |
| % van wettelijke doelgroep die aan solvabiliteitstoets voldoet* | 32,9 | 48,3 | 35,3 | 61,0 | 46,0 | 70,6 |
| <i>Deciel equivalent belastbaar inkomen</i> | | | | | | |
| 1 | 28,1 | 45,5 | 40,4 | 51,8 | 30,1 | 43,3 |
| 2 | 21,0 | 36,3 | 24,5 | 47,5 | 29,4 | 66,8 |
| 3 | 13,0 | 32,9 | 13,6 | 65,4 | 44,2 | 81,6 |
| 4 | 24,6 | 55,2 | 35,9 | 69,3 | 54,7 | 76,8 |
| 5 | 39,5 | 66,0 | 38,7 | 66,2 | 46,8 | 66,6 |
| 6 | 31,5 | 40,5 | 31,5 | 44,0 | 42,5 | 55,4 |
| 7 | 47,4 | 51,1 | 48,9 | 56,9 | 51,5 | 95,3 |
| 8 | 39,8 | 48,0 | 39,8 | 93,3 | 73,8 | 100,0 |
| 9 | - | - | - | - | - | - |
| 10 | - | - | - | - | - | - |
| <i>Huishoudtype</i> | | | | | | |
| Alleenstaande | 0,0 | 4,6 | 0,7 | 21,8 | 10,0 | 42,3 |
| Eenoudergezin | 17,9 | 42,5 | 17,6 | 57,3 | 39,4 | 72,9 |
| Koppel zonder kind | 41,8 | 61,7 | 46,7 | 78,0 | 62,6 | 85,1 |
| Koppel met kind(eren) | 66,5 | 85,0 | 72,0 | 89,1 | 82,6 | 93,4 |

N=1 602.

* De solvabiliteitstest voor een lening van het bedrag van de woningprijs, met sociale rentevoet in juni/december 2014, en looptijd van 30 jaar.

Bron: Grote Woononderzoek 2013, NBB 2015

6. Regionale differentiatie van de maximale verkoopwaarde en subsidie

6.1 Conceptuele benadering

De Vlaamse woningmarkt kent grote regionale prijsverschillen. Deze verschillen hebben tot gevolg dat de betaalbaarheid van een eigen woning sterk kan verschillen naargelang de regio, gemeente of zelfs buurt waarin men woont. Het Vlaamse woonbeleid tracht op verschillende manieren rekening te houden met deze regionale verschillen. Aernouts & Ryckewaert (2013) stellen vast dat het gaat over een opeenstapeling van verschillende maatregelen, afbakeningen en subsidieprogramma's en pleiten voor een geïntegreerde aansturing van het lokaal woonbeleid, op basis van 'regionale woonprogramma's'. Idealiter zouden we beschikken over een duidelijk wettelijk kader voor een territoriaal beleid dat vertrekt vanuit de doelstellingen van het woonbeleid. We zouden dan het stelsel van sociale leningen hierop kunnen enten. Bij gebrek daaraan werken we hier een mogelijke benadering uit.

In het huidige stelsel van bijzondere sociale leningen wordt op twee manieren de verschillen in prijzen tussen regio's vorm gegeven: via een differentiatie in de sociale rentevoet en via verschillen in de maximale verkoopwaarde van de woning.

1. De rentevoet wordt verminderd met 10% van de referentierentievoet die van toepassing is op de referentiedatum bij het aangaan van de lening indien de woning gelegen is in één van de volgende 16 kernsteden: Aalst, Antwerpen, Boom, Brugge, Dendermonde, Genk, Gent, Hasselt, Kortrijk, Leuven, Mechelen, Oostende, Roeselare, Sint-Niklaas, Turnhout en Vilvoorde of in een gemeente in het arrondissement Halle-Vilvoorde of in de gemeente Bertem, Huldenberg, Kortenberg of Ter-vuren.
2. Om een bijzondere sociale lening te kunnen ontvangen gelden maximale verkoopwaarden voor de woning waarvoor de lening wordt aangegaan. In de huidige regelgeving is de maximale verkoopwaarde 204 400 euro, te verhogen met 10 300 euro vanaf de derde persoon ten laste en voor een kind jonger dan 6 jaar. In de onder 1° genoemde gemeenten is dit 224 900 euro, op dezelfde wijze te verhogen.

De regionale differentiatie in het huidige stelsel lijkt daarmee aan twee operationele doelen te willen beantwoorden: 1° een hogere subsidie toekennen in de gemeenten waar de woningprijzen hoger zijn en dus de betaalbaarheid meer onder druk staat, 2° voorkomen dat huishoudens in duurdere regio's minder kansen hebben op een sociale lening. In beide gevallen gaat het om varianten van het streven naar betaalbaarheid van een eigen woning, wat de voornaamste strategische doelstelling van het stelsel van bijzondere sociale leningen lijkt te zijn (BVR 13/09/2013).

We gaan hierna eerst nader in op elk van deze mogelijke doelen en op de implicaties voor het ontwerp van een stelsel dat zo goed mogelijk beantwoordt aan deze doelstellingen. Vervolgens bekijken we wat mogelijke referentiepunten zijn om een stelsel te ontwerpen dat hieraan tegemoet komt.

6.1.1 Operationele doelstellingen van regionale differentiatie

1° Maximale verkoopwaarde afstemmen op regionale verschillen

Met het invoeren van een maximale verkoopwaarde wenst de overheid te voorkomen dat sociale leningen worden toegekend voor woningen die van overdreven omvang of luxe zijn. Hierbij veronderstelt men dat de grootte en omvang zich weerspiegelen in de prijs. Op deze wijze wordt dus de 'wettelijke doelgroep' langs de bovenkant van de inkomensverdeling verder ingeperkt. Wie zich een dure woning kan permitteren, wordt niet geacht nood te hebben aan een sociale lening.

Op dit vlak zijn twee visies mogelijk. De eerste visie, die de nadruk legt op de overheid, houdt in dat de overheid er voor moet zorgen dat alle burgers gelijke kansen hebben op een sociale lening, ongeacht waar ze wonen. De tweede visie, met nadruk op de marktwerking, betekent dat de overheid hier geen rekening mee houdt. De implicatie is dat wie in een duurder regio woont en een sociale lening wenst te bekomen, moet verhuizen naar een minder dure regio of het zonder sociale lening moet stellen.

Het huidige stelsel gaat uit van een overheid die gelijke behandeling nastreeft, hier via een differentiatie van de maximale verkoopwaarde. Daarbij is echter de relatie tussen de maximale verkoopwaarden en de marktprijzen redelijk onduidelijk.

2° Hoogte van de subsidie afstemmen op regionale verschillen

Het differentiëren van de intrestvoet is een manier om de subsidie te verhogen voor gerechtigden die meer problemen ondervinden met de betaalbaarheid.

Bij de bijzondere sociale leningen is de hoogte van de subsidie afhankelijk van de nood aan subsidie, die bepaald wordt door inkomen, gezinssituatie en ligging van de woning. Specifiek wat betreft de ligging, stelt zich hier de vraag in welke mate de overheid via subsidies regionale marktverschillen moet compenseren. Ook op dit vlak zijn twee visies mogelijk. De eerste visie legt de nadruk op de overheid. Ze vertrekt vanuit de premisse dat huishoudens vrij moeten kunnen beslissen waar ze willen wonen, ongeacht de marktomstandigheden. Vertaald naar het stelsel van sociale leningen betekent dit dat het deel van de kosten dat de ontleners zelf dragen (*ceteris paribus*) gelijk moet zijn in alle regio's. Gezien de verschillen in kostprijs tussen regio's heeft dit tot gevolg dat een grotere overheidstussenkomst noodzakelijk is in de duurder gebieden. De extreme situatie is dat de overheid die verschillen in marktprijs tussen regio's volledig compenseert, maar ook gedeeltelijke compensatie is mogelijk. De tweede visie legt de nadruk op de marktwerking en houdt in dat de overheid op geen enkele wijze compenseert voor marktverschillen. Wie in een duurder gebied wenst te wonen, moet daarvoor zelf de extra kosten dragen.

Als we de huidige regelgeving van de bijzondere sociale leningen bekijken, dan is hierin de eerste visie (toch minstens gedeeltelijk) terug te vinden, omdat een hogere subsidie is voorzien in wat duurder gemeenten geacht worden. De huidige differentiatie is echter maar een zeer ruwe benadering van het verschil in prijzen tussen regio's en ook de relatie tussen het verschil in prijs en de intrestvoet (of subsidie) is zeer ruw. Als het de bedoeling is een nieuw stelsel te ontwerpen dat tegemoet komt aan de eerste visie, dan zou de subsidie volledig (of gedeeltelijk) moeten compenseren voor de regionale verschillen. Wordt beleidsmatig geopteerd voor de marktvisie (zowel voor 1° als voor 2°), dan is geen

regionale differentiatie nodig. Indien geoordeeld wordt dat de overheid toch de marktwerking moet bijsturen, dan is er nood aan een goed referentiepunt.

6.1.2 Mogelijke referentiepunten voor de betaalbaarheid (woningprijs)

Het meest voor de hand liggende referentiepunt voor regionale verschillen in betaalbaarheid is de woningprijs. ADS (FOD Economie) publiceert jaarlijks statistieken van de gemiddelde woningprijs per gemeente. Deze woningprijzen zijn echter sterk onderhevig aan de kenmerken van de woningen die worden verkocht. Zo zullen regio's met relatief meer grote en recentere woningen ook een relatief hoge gemiddelde woningprijs kennen. Worden de gemiddelde woningprijzen als referentie genomen in het stelsel van sociale leningen, dan betekent dit dus dat de overheid niet alleen compenseert voor het verschil in prijs, maar ook voor het verschil in kwaliteit, wat mogelijk niet de bedoeling is.

Een alternatieve benadering is een maatstaf te gebruiken voor de prijs van een (of meerdere) standaard woningen in verschillende gemeenten. Bijvoorbeeld wat is de prijs van een woning met drie slaapkamers (en van een redelijke kwaliteit) in de gemeenten? Om dergelijke maatstaf te vinden is er nood aan een hedonische prijsanalyse. Bij een dergelijke analyse wordt de prijs van een woning geschat op basis van de kenmerken van de woning, waarbij de ligging een van deze kenmerken is. M.a.w. wordt een deel van de prijs toegekend aan de ligging. Als we dit liggingseffect afzonderen, kunnen we dit vervolgens vertalen naar regionale verschillen van de maximale verkoopwaarde. Vastmans (te verschijnen) voerde dergelijke hedonische prijsanalyse uit op basis van de data van het GWO. Dit is de enige hedonische prijsanalyse die voor Vlaanderen beschikbaar is. De steekproef van het GWO is echter te klein om effecten op gemeentelijk niveau te berekenen.⁶ Noodgedwongen moest dus een grovere indeling worden gebruikt. Aan de databank van het GWO zijn enkele gebiedsvariabelen toegevoegd die zich hiervoor lenen. Vastmans opteerde voor de indeling van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV), omdat dit een indeling is die aansluit bij een ruimtelijke en ook herkenbare realiteit, die ook zinvol is in het kader van een woonbeleid. De analyse resulteerde in liggingseffecten voor de gebiedsindelingen van het RSV. Omdat in het GWO de steekproefaantallen voor de centrumsteden werden opgehoogd, kon ook voor de afzonderlijke centrumsteden een liggingseffect worden berekend. Verder in dit onderzoek vertrekken we vanuit deze indeling. Andere indelingen zouden dus mogelijk zijn, maar zijn in de praktijk vandaag niet haalbaar. De spreiding van hedonische prijzen zal altijd kleiner zijn dan de spreiding van de gewone prijzen, omdat een deel van de spreiding in de gewone prijzen het gevolg is van kwaliteitsverschillen, die hier dus worden geëlimineerd. Bij een stelsel dat gebaseerd is op hedonische prijzen zal de differentiatie dus kleiner zijn dan wanneer wordt vertrokken van de gewone woningprijzen.

6.1.3 Mogelijke schaalniveaus

Hoe fijner het schaalniveau waarop men differentieert, hoe beter daarmee tegemoet kan worden gekomen aan de bovenstaande doelstellingen. Het buurtniveau is in geen geval een haalbare kaart, bij gebrek aan voldoende gegevens.

⁶ In de databank werd ook niet de gemeente van de respondent opgenomen om de privacy van de respondenten niet te schenden.

Meer realistisch is dit te doen op gemeenteniveau. Omdat deze woningprijzen nogal kunnen fluctueren over de jaren (zeker voor de kleinere gemeenten, waar minder woningen worden verkocht) kan een gemiddelde over meerdere jaren worden gebruikt. Het nadeel van een gemeentelijke benadering is dat de voorwaarden voor een sociale lening in elke gemeente of cluster van gemeenten zullen verschillen. Dit bevordert de transparantie niet. Om te verduidelijken welke intrestvoeten in een concrete situatie van toepassing zijn, kan wel gebruik worden gemaakt van een calculator zoals nu reeds beschikbaar is op de website van Wonen-Vlaanderen. Deze laat op eenvoudige manier toe te berekenen wat de intrestvoet is wanneer een beperkt aantal gegevens worden ingevoerd.

Een andere optie is om gemeenten te groeperen. In dit geval moet echter een goede clustering bekomen worden. Indien wordt geopteerd voor de effectieve verkoopprijzen als referentiepunt (zie hoger) kan een indeling in groepen worden gehanteerd op basis van een marge in verkoopprijzen. Bv. gemeenten met een verkoopprijs met een afwijking tussen de 0% en 10% van de gemiddelde of mediane verkoopprijs worden in één groep ondergebracht. Wordt gekozen voor de zuivere liggings-effecten, dan moet in elk geval geclusterd worden omdat geen liggings-effecten op niveau van de gemeenten beschikbaar zijn.

6.1.4 Opzet van de analyses

1° Afstemming van de maximale verkoopwaarde op de regionale prijsverschillen

In een eerste stap moet worden vastgelegd wat de gemiddelde maximale verkoopwaarde is. Dit is een beleidskeuze. In 2014 bedroeg dit maximum 200 000 euro. We nemen dit hierna over (maar ook een hoger of lager maximum zou mogelijk zijn). In een volgende stap komt het er op aan die grens te differentiëren op basis van de referentiewaarden. Voor gemeenten met een woningprijs 10% boven de gemiddelde woningprijs, zou de maximale verkoopwaarde ook 10% boven de gemiddelde maximale verkoopwaarde liggen, of (indien met niet volledig wil compenseren voor regionale verschillen, zie hoger) op een vast aandeel van dit verschil (bv. de helft). Dit principe kan worden toegepast zowel op de gewone woningprijzen als op hedonische prijzen.

We zullen voor 2014 laten zien in welke mate de gemiddelde (gewone) woningprijzen in de Vlaamse gemeenten afwijken van het algemene prijsgemiddelde in Vlaanderen, en van het maximum dat in 2014 werd gehanteerd (200 000 euro). We werken hierbij met ADS-gegevens en met meerdere marges van prijsverschillen (5%, 10%, 15%, 20%, 30 en 40%). Daarnaast doen we deze oefening ook voor de huidige selectie van gemeenten waar een hoger maximum van toepassing is. Vervolgens berekenen we de afwijking van de gemiddelde woningprijs anno 2014 volgens de RSV-indeling. Op deze wijze brengen we in beeld hoe wijd verspreid de nood is aan een regionale differentiatie, in welke mate de huidige regeling hieraan tegemoet komt en wat de impact van bepaalde keuzes zou zijn. Het agentschap Wonen-Vlaanderen kan dergelijke doorrekening ook maken voor andere jaartallen of een combinatie van jaartallen, eens gekozen is voor de principes achter de differentiatie.

Voorts bekijken we voor de RSV-indeling wat de 'zuivere' liggings-effecten zijn (Vastmans, te verschijnen).

2° Afstemming van de subsidie (sociale rentevoet) op regionale prijsverschillen

Hoe hoger de maximale verkoopwaarde, hoe hoger het bedrag dat moet worden geleend en hoe hoger ook de subsidie zal moeten zijn om de lening betaalbaar te maken. Een mogelijk gevolg van het differentiëren van de maximale verkoopwaarde volgens de (hedonische) marktprijzen is dat deze woningen niet meer betaalbaar zijn met een rentevoetbepaling zonder regionale differentiatie. Daarom is het een optie om bijkomend ook de subsidie (sociale rentevoet) regionaal te differentiëren. Het kan zijn dat de subsidie in dit geval bijzonder hoog wordt. Opnieuw plaatst dit het beleid voor een keuze: hoeveel moet de overheid extra subsidiëren om huishoudens te kans te geven in de gemeente van hun keuze een woning te verwerven? Deze afweging kunnen we als onderzoekers niet maken. We zullen enkel gegevens aanvoeren op basis waarvan een beleidskeuze kan gemaakt worden. Zo gaan we - op basis van GWO-simulaties - na welke rentevoetkorting er nodig is om een lening aan te gaan voor een woningprijs die een bepaald percentage boven het algemene maximumbedrag ligt in 2014 (200 000 euro), zonder de solvabiliteitsgrens te overschrijden of om een zelfde aflossing te behouden. We zullen meerdere percentages vooropstellen, ons baserend op de verdeling van de gemiddelde woningprijzen op gemeenteniveau in Vlaanderen (zie ook vorige paragraaf). Voor de looptijd van de lening werken we twee varianten uit (25 en 30 jaar), net als voor het inkomen van de ontleners. We gaan na welk deel van de feitelijke doelgroep een sociale lening in de verschillende scenario's kan afsluiten zonder de solvabiliteitsgrens of de betaalbaarheidsgrens (RI-norm) te overschrijden. Voor de wettelijke doelgroep hanteren we de geldende toelatingsvoorwaarden. We werken dus geen scenario's uit voor de inkomensvoorwaarde.

6.2 Resultaten regionale differentiatie

6.2.1 Afstemming van de maximale verkoopwaarde op de regionale prijsverschillen

6.2.1.1 Op basis van verkoopprijzen

Indien men de maximale verkoopwaarde regionaal wenst te differentiëren, kan ervoor gekozen worden om deze in bepaalde (clusters van) gemeenten te verhogen met een bepaald percentage, op basis van de werkelijke prijsverschillen. Het huidige systeem vertrekt min of meer van deze logica. Met tabel 14 willen we op dit vlak meer inzicht verschaffen. De tabel toont voor 2014 de verdeling van de gemeenten in Vlaanderen m.b.t. het verschil van de gemiddelde gemeentelijke woningprijs t.o.v. de maximum verkoopprijs bij sociale leningen (200 000 euro in 2014) en ten opzichte van het algemene prijsgemiddelde in Vlaanderen (213 558 euro). Hiervoor zijn ADS-gegevens gebruikt voor de verkopen van gewone woonhuizen in 2014. De verkopen van appartementen en villa's (de overige ADS-categorieën) zijn hier dus niet meegenomen.

We stellen vast dat 44% van de gemeenten een gemiddelde woningprijs heeft in 2014 die onder 200 000 euro valt, terwijl de gemiddelde verkoopprijs in circa 55% van de gemeenten onder het Vlaamse gemiddelde ligt. Ongeveer 12% van de gemeenten kent een procentuele afwijking ten opzichte van de maximumwaarde tussen 5 en 10%. Bijna 36% van de gemeenten heeft een gemiddelde

woningprijs die meer dan 10% hoger ligt dan de maximale verkoopwaarde. Voor 17% van de gemeenten is dit zelfs meer dan 20%. Deze percentages liggen iets lager wanneer de gemiddelde verkoopprijs wordt gehanteerd (resp. 25% en 11%).

De verdelingen uit tabel 14 tonen alvast aan dat de nood aan een regionale differentiatie zich niet beperkt tot enkele gemeenten in Vlaanderen maar eerder wijd verspreid is. Daarnaast wordt duidelijk dat er idealiter met meer dan één percentage wordt gewerkt indien er verhogingen van de maximumprijs worden vooropgesteld.

Tabel 14 Afwijking van de gemiddelde verkoopprijs van woonhuizen op gemeenteniveau t.o.v. de maximum verkoopprijs (bij sociale lening) en de gemiddelde verkoopprijs in Vlaanderen, aantal en verdeling naar categorieën, voor alle gemeenten, Vlaanderen, 2014

| | Alle gemeenten | | | | | | | |
|--------------------------|---|----------------------|------|-----------------|--|----------------------|------|-----------------|
| | Afwijking t.o.v. maximum verkoopprijs (200 000 euro) | | | | Afwijking t.o.v. gemiddelde verkoopprijs (213 558 euro) | | | |
| Procentuele afwijking | Aantal | Cumulatief aantal | % | Cumulatief % | Aantal | Cumulatief aantal | % | Cumulatief % |
| ≤0% | 135 | 135 | 44,0 | 44,0 | 168 | 168 | 54,7 | 54,7 |
| >0 en ≤5% | 26 | 161 | 8,5 | 52,5 | 32 | 200 | 10,4 | 65,1 |
| >5 en ≤10% | 36 | 197 | 11,7 | 64,2 | 32 | 232 | 10,4 | 75,5 |
| >10 en ≤15% | 28 | 225 | 9,1 | 73,3 | 23 | 255 | 7,5 | 83,0 |
| >15 en ≤20% | 30 | 255 | 9,8 | 83,1 | 19 | 274 | 6,2 | 89,2 |
| >20 en ≤30% | 39 | 294 | 12,7 | 95,8 | 25 | 299 | 8,1 | 97,3 |
| >30 en ≤40% | 10 | 304 | 3,3 | 99,1 | 6 | 305 | 2,0 | 99,3 |
| >40% | 3 | 307 | 1,0 | 100,0 | 2 | 307 | 0,7 | 100,0 |
| Missende waarde | 1 | 308 | - | - | 1 | 308 | - | - |
| Totaal | 308 | - | 100 | - | 308 | - | 100 | - |

Bron: ADS (2016)

Binnen de bestaande regelgeving is er reeds een groep van gemeenten afgebakend waar de maximale verkoopprijs 10% hoger kan liggen dan de algemene maximum verkoopwaarde. Het gaat om de kernsteden en gemeenten uit de Vlaamse rand rond Brussel (arrondissement Halle-Vilvoorde aangevuld met Bertem, Huldenberg, Kortenberg en Tervuren). Tabel 15 toont voor 54 gemeenten de verdeling van het verschil tussen de gemeentelijke gemiddelde woningprijs en de maximumprijs (200 000 euro) enerzijds en de gemiddelde algemene woningprijs in Vlaanderen (213 558 euro) anderzijds (in 2014).

Dat niet elk van deze gemeenten met een hoge woningprijs kampt, wordt meteen duidelijk. Ongeveer 19% kent een gemiddelde onder 200 000 euro en 22% een gemiddelde lager dan het Vlaamse gemiddelde. Daarentegen vallen 38 van de 54 gemeenten (of 70%) boven de 10%-marge volgens de maximum verkoopprijs. Wanneer we vertrekken van het Vlaamse gemiddelde, komen 28 gemeenten binnen de huidige selectie (of 52%) boven de 10% grens uit. Tabel 14 laat zien dat in totaal 111 Vlaamse gemeenten een gemiddelde woningprijs kennen die meer dan 10% boven de maximumprijs uitkomt, wat dus 73 gemeenten (111-38) meer is dan het aantal dat in de huidige regelgeving in aanmerking komt voor een verhoging van het maximum met 10%. De huidige selectie is volgens deze benadering dus te beperkt en bevat bovendien gemeenten met gemiddelde woningprijzen die onder het Vlaamse gemiddelde vallen. Dit laatste zal echter steeds het geval zijn indien men werkt met regionale afbakeningen (clusters van gemeenten). In de bestaande regelgeving heeft men zoals vermeld gewerkt met kernsteden en een arrondissement (Halle-Vilvoorde).

Tabel 15 Afwijking van de gemiddelde verkoopprijs van woonhuizen op gemeenteniveau t.o.v. de maximum verkoopprijs (bij sociale lening) en de gemiddelde verkoopprijs in Vlaanderen, aantal en verdeling naar categorieën, voor gemeenten waar een hogere maximumprijs van toepassing, Vlaanderen, 2014

| Procentuele afwijking | Gemeenten met hogere maximumprijs in 2014 | | | | | | | |
|-----------------------|--|-------------------|------|--------------|---|-------------------|------|--------------|
| | Afwijking t.o.v. maximum verkoopprijs (200 000 euro) | | | | Afwijking t.o.v. gemiddelde verkoopprijs (213 558 euro) | | | |
| | Aantal | Cumulatief aantal | % | Cumulatief % | Aantal | Cumulatief aantal | % | Cumulatief % |
| ≤ 0% | 10 | 10 | 18,5 | 18,5 | 12 | 12 | 22,2 | 22,2 |
| >0 en ≤5% | 2 | 12 | 3,7 | 22,2 | 5 | 17 | 9,3 | 31,5 |
| >5 en ≤10% | 4 | 16 | 7,4 | 29,6 | 9 | 26 | 16,7 | 48,2 |
| >10 en ≤15% | 7 | 23 | 13,0 | 42,6 | 6 | 32 | 11,1 | 59,3 |
| >15 en ≤20% | 9 | 32 | 16,7 | 59,3 | 7 | 39 | 13,0 | 72,3 |
| >20 en ≤30% | 13 | 45 | 24,1 | 83,4 | 10 | 49 | 18,5 | 90,8 |
| >30 en ≤40% | 6 | 51 | 11,1 | 94,5 | 3 | 52 | 5,6 | 96,4 |
| >40% | 3 | 54 | 5,6 | 100,0 | 2 | 54 | 3,7 | 100,0 |
| Missende waarde | 0 | 54 | - | - | 0 | 54 | - | - |
| Totaal | 54 | - | 100 | - | 54 | - | 100 | - |

Bron: ADS (2016)

6.2.1.2 Op basis van geschatte liggingseffecten

De liggingscoëfficiënten uit een hedonisch prijsmodel geven een indicatie van het ‘zuivere’ prijseffect van de ligging. In zulk een model wordt de woningprijs geschat op basis van verschillende relevante verklarende variabelen. Voor elke variabele wordt er een effect geschat voor een gelijk niveau van de andere variabelen. Deze variabelen omvatten het bouwjaar, het aantal kamers, grootte, type, maar ook de ligging van de woning. De liggingseffecten geven dus aan in welke mate een gelijkaardige woning (m.b.t. de overige woningkenmerken) van prijs verschilt in verschillende gebieden. We doen beroep op de resultaten van het hedonisch prijsmodel geschat door Vastmans (te verschijnen), op basis van de gegevens van het GWO 2013 (zie hoger).

De regressiecoëfficiënten die zijn weergegeven in tabel 16 geven het procentuele verschil aan in het betreffende gebied ten opzichte van het gemiddelde in Vlaanderen. Een meer gedetailleerde uitwerking - met liggingseffecten per gemeente - was niet mogelijk met de steekproefdata die voorhanden was. Voor de twee grootsteden en de 11 centrumsteden konden in het hedonisch prijsmodel wel aparte effecten geschat worden, omdat de steekproef van het GWO een ophoging inhoudt in de centrumsteden. Verder worden in de laatste kolom van tabel 16 de gemiddelde woningprijzen per gebiedstype weergegeven voor verkopen uit 2014 (ADS-cijfers), berekend als het gemiddelde van de gemiddelde woningprijzen van de gemeenten behorend tot het gebied.

We stellen vast dat het zuivere liggingseffect het grootst is in de grootsteden (quasi even groot in Antwerpen (+22%) en Gent (+23%), de grootstedelijke rand (+18%) en het stedelijk gebied rond Brussel (+24%)). Een gelijkaardige woning is in deze gebieden dus 18 tot 24% duurder dan gemiddeld in Vlaanderen. Als we vergelijken met de werkelijke verkoopprijzen dan valt op dat deze in Antwerpen en Gent gemiddeld minder sterk afwijken van het Vlaamse gemiddelde (beide +9%) dan de liggingseffecten aangeven. Dit wijst erop dat de woningen die verkocht worden in deze steden kleiner of van mindere kwaliteit zijn dan gemiddeld in Vlaanderen. Voor de grootstedelijke rand is het verschil tussen het

zuivere liggingseffect (+18%) en het werkelijke prijsverschil (+15%) minder uitgesproken. Voor de woningen in het stedelijk gebied rond Brussel is er amper een verschil.

Verder blijkt eenzelfde woning gemiddeld 3% duurder in de 11 centrumsteden tezamen dan gemiddeld in Vlaanderen. De woningprijs ligt er echter 4% onder het Vlaamse gemiddelde, wat aangeeft dat deze woningen van mindere kwaliteit zijn dan een doorsnee woning in Vlaanderen. De verschillen tussen de centrumsteden zijn aanzienlijk. Het liggingseffect loopt op tot 14% in Brugge, 15% in Oostende en 24% in Leuven. Daarentegen is in vier steden (Genk, Hasselt, Kortrijk en Roeselare) het liggingseffect negatief. De spreiding van de werkelijke prijsafwijkingen ten opzichte van het Vlaamse gemiddelde is - zoals verwacht - nog groter, zoals de laatste kolom laat zien. Doordat verschillen in grootte en kwaliteit worden geneutraliseerd in de liggingseffecten, komen de gemiddelde prijzen in de verschillende steden dichterbij elkaar te liggen.

Tot slot zijn er vier gebieden uit de RSV-indeling waar het liggingseffect negatief is. Dit zijn het regionaal stedelijke gebied (-5%), de structuurondersteunende kleine stad (-4%), het kleinstedelijk provinciaal gebied (-12%) en het buitengebied (-6%). De werkelijke prijsafwijking ten opzichte van het Vlaamse gemiddelde is vooral voor de structuurondersteunende kleine steden nog groter (-10%) dan het liggingseffect (-4%). Hier worden dus woningen verkocht van mindere kwaliteit dan gemiddeld in Vlaanderen.

Tabel 16 Afwijking van de gemiddelde verkoopprijs van woningen op ruimtelijke niveau (RSV-indeling) t.o.v. de gemiddelde verkoopprijs in Vlaanderen, op basis van hedonische regressie-techniek (met GWO-data van 2013) en volgens woningprijzen van 2014, Vlaanderen

| RSV-indeling | Regressie-resultaat | | Woningprijzen 2014 |
|-------------------------------------|---------------------|--|--|
| | Coëfficiënt | Procentueel verschil t.o.v. gemiddelde | Procentueel verschil t.o.v. gemiddelde |
| <i>Grootsteden</i> | 0,22 | +22 | +8,9 |
| Antwerpen | 0,22 | +22 | +8,6 |
| Gent | 0,23 | +23 | +9,2 |
| <i>Centrumsteden</i> | 0,03 | +3 | -3,7 |
| Aalst | 0,06 | +6 | -11,4 |
| Brugge | 0,14 | +14 | +12,5 |
| Genk | -0,21 | -21 | -13,8 |
| Hasselt | -0,04 | -4 | +2,3 |
| Kortrijk | -0,08 | -8 | -17,5 |
| Leuven | 0,24 | +24 | +31,6 |
| Mechelen | 0,15 | +15 | +1,0 |
| Oostende | 0,10 | +10 | -8,9 |
| Roeselare | -0,02 | -2 | -16,0 |
| Sint-Niklaas | 0,02 | +2 | -9,7 |
| Turnhout | 0,04 | +4 | -11,3 |
| Grootstedelijke rand | 0,18 | +18 | +14,5 |
| Regionaal stedelijke gebied | -0,05 | -5 | -4,8 |
| Structuurondersteunende kleine stad | -0,04 | -4 | -9,5 |
| Kleinstedelijk provinciaal | -0,12 | -12 | -14,9 |
| Buitengebied | -0,06 | -6 | -3,8 |
| Stedelijk gebied rond Brussel | 0,24 | +24 | +23,2 |

Bron: Vastmans (te verschijnen), GWO 2013, ADS (2016)

6.2.2 Afstemming van de subsidie (sociale rentevoet) op regionale prijsverschillen

Indien er een hogere maximale verkoopwaarde van kracht is, bestaat het gevaar dat de aankoop niet meer betaalbaar is met de geldende berekening van de sociale rentevoet. Daarom kunnen er correcties van de sociale rentevoet worden uitgewerkt die rekening houden met de hogere maxima in bepaalde gemeenten/regio's. Om hier beter zicht op te krijgen, hebben we een simulatiemodel uitgewerkt waarmee we nagaan welke rentevoetkorting er nodig is om een lening aan te gaan voor een woningprijs die een bepaald percentage boven het huidige maximum ligt, zonder de solvabiliteitsgrens te overschrijden of om een zelfde aflossing te behouden. De analyses gebeurden op basis van het GWO 2013 en de regelgeving (toelatingsvoorwaarden en rentevoetberekening) van juni 2014.

We hebben meerdere varianten vooropgesteld voor de maximale verkoopwaarde (+5%, +10%, +15% en +20%) en bijgevolg het leningsbedrag. We gaan er immers van uit dat 100% van de verkoopwaarde geleend wordt. Voor de looptijd hebben we 2 varianten uitgewerkt (25 jaar en 30 jaar). Er werden in totaal tien varianten uitgewerkt (2 looptijden voor 5 ontleende bedragen). De simulaties werden uitgevoerd voor de groep die een sociale lening kan afsluiten voor een bedrag van 200 000 euro in juni 2014 (referentierentevoet 2,69%), of de 'feitelijke doelgroep'. Dit zijn alleenstaanden en gezinnen die zowel aan de toelatingsvoorwaarden voldoen als aan solvabiliteitstest. Dit laatste houdt in dat ze minstens 730 euro overhouden na betaling van de mensualiteit. We merken op dat de omvang van de groep licht verschilt naargelang de looptijd die gehanteerd wordt. De groep is iets groter bij een looptijd van 30 jaar. Het mediaan inkomen van deze groep bedraagt 1 900 euro, tegenover 2 000 euro in geval een looptijd van 25 jaar werd vooropgesteld. De mediaan sociale rentevoet bedraagt 2,09% bij een looptijd van 25 jaar en 2,00% voor een looptijd van 30 jaar.

We werken drie grote scenario's uit. In een eerste scenario willen we nagaan in welke mate de sociale rentevoet dient aangepast te worden als er meer wordt geleend, terwijl men eenzelfde aflossing wil behouden. In een tweede scenario gaan we na in welke mate de onderscheiden groep een hoger leningsbedrag aankan zonder de drempel van de solvabiliteitstest (bij VMSW en VWF) te overschrijden. Beide scenario's werden uitgevoerd voor het mediaan inkomen en de mediaan rentevoet van de groep die feitelijk in aanmerking komt voor een sociale lening. In een derde scenario analyseren we de situatie van degene met het laagst mogelijke inkomen in de feitelijke doelgroep. Voor dit huishouden gaan we na hoe sterk de rentevoet dient te dalen indien men ook voor hen de hogere leningsbedragen binnen het bereik wil brengen, zonder dat de solvabiliteitsdrempel overschreden wordt. Per scenario (en variant ervan) wordt er ook een woonquote en resterend inkomen weergegeven, om de betaalbaarheid te kunnen inschatten.

Scenario 1 geldt zoals vermeld voor een potentiële ontlener met een mediaan sociale rentevoet en een mediaan inkomen binnen de feitelijke doelgroep (de 'gemiddelde ontlener'). We stellen vast dat voor deze groep de sociale rentevoet sterk dient te dalen indien men een bedrag wenst te lenen dat 5% of 10% hoger ligt (dan 200 000 euro) met een gelijk blijvende aflossing (tabel 17). Met een looptijd van 25 jaar en een leningsbedrag van 210 000 euro i.p.v. 200 000 euro (+5%) dient de rentevoet van 2,09% naar 1,68% te dalen, wat neerkomt op een daling met 20%. Indien men 10% meer wenst te lenen (220 000 euro), moet de rentevoet dalen naar 1,29% of afnemen met 38%. Wanneer de looptijd 30 jaar bedraagt, liggen de rentevoeten iets hoger. Voor leningsbedragen van 230 000 euro of 240 000 euro dient de sociale rentevoet bijzonder laag uit te vallen, met resp. 0,93% en 0,59% wanneer de looptijd 25 jaar bedraagt. Het resterend inkomen en de woonquote blijven logischerwijze constant

in elke variant. Deze simulaties tonen dus aan dat de subsidiëring aanzienlijk groter moet zijn, om de aflossing en dus de betaalbaarheid constant te houden.

In scenario 2 - dat wordt uitgevoerd voor dezelfde groep van potentiële begunstigden - vertrekken we van een andere invalshoek. We analyseren in welke mate de sociale rentevoet dient aangepast te worden, opdat de potentiële 'gemiddelde ontleners uit de feitelijke doelgroep' aan de solvabiliteits-toets zou voldoen. De inkomensgrens die we hier hanteren is dus het leefminimum van 730 euro. Tabel 17 laat zien dat zowel in geval van een looptijd van 25 of 30 jaar de rentevoet niet dient aangepast te worden, en dat men in elke variant dus genoeg over houdt. Wanneer er 10% meer wordt geleend dan het huidige maximumbedrag (210 000 euro) houdt men nog 1 055 euro over na betaling van de mensualiteit (bij looptijd van 25 jaar). Indien er 20% meer wordt ontleend dan houdt de gemiddelde ontleners nog 965 euro over. In deze laatste variant neemt de woonquote wel toe tot 52%. Voor de gemiddelde potentiële ontleners uit de feitelijke doelgroep (mediaan inkomen, mediane sociale rentevoet), dient de sociale rentevoet dus niet gecorrigeerd te worden indien men de bestaande solvabiliteitstoets als betaalbaarheids criterium vooropstelt. We merken op dat de solvabiliteitsgrens een relatief lage grens is die bedoeld is om terugbetalingsproblemen bij de laagste inkomens te voorkomen. Voldoen aan deze toets betekent echter niet dat de lening ook betaalbaar is volgens de meer gebruikelijke methodes om de betaalbaarheid te beoordelen (zie hoger). Zo blijkt bijvoorbeeld dat de woonquote hoog uitvalt in de verschillende varianten, maar deze lag reeds relatief hoog (43%) in de basisvariant (met leningsbedrag 200 000 euro en looptijd van 25 jaar).

De vraag stelt zich vervolgens in welke mate het gezin/de alleenstaande met het laagst besteedbare inkomen uit de feitelijke doelgroep een rentevoetcorrectie nodig heeft om een hoger bedrag te kunnen lenen zonder de drempel van het leefminimum te overschrijden. Dit wordt uitgewerkt in scenario 3. Per regelgeving is de laagste rentevoet in juni 2014 2%. Indien men met deze rentevoet en een looptijd van 25 jaar 200 000 euro wenst te lenen en minstens 730 euro over te houden, dient men over een besteedbaar inkomen te beschikken van 1 584 euro per maand (mensualiteit bedraagt 854 euro). Bij een looptijd van 30 jaar bedraagt dit inkomen 1 474 euro. Dit is dus het inkomen van de potentiële ontleners met het laagst mogelijk inkomen. Aangezien zijn resterend inkomen niet verder kan zakken dan 730 euro, dient de rentevoet te dalen wanneer er meer wordt geleend. In geval de looptijd 30 jaar bedraagt, is de rentevoetaanpassing voor de hogere leningsbedragen hetzelfde als in scenario 1. Dit komt omdat de mediaan rentevoet (gehanteerd in scenario 1) in deze variant dezelfde is als de minimale rentevoet (2%). In figuren 5 en 6 zagen we reeds dat bij de werkelijke groep van begunstigden in 2014 vanaf september (wanneer de nieuwe regelgeving van juni in de praktijk is omgezet) minstens de helft een lening heeft afgesloten aan de minimale rentevoet van 2%. In scenario 1 diende de rentevoet te zakken met het leningsbedrag om de aflossing op hetzelfde niveau te houden, in scenario 3 is deze daling er om niet onder 730 euro te komen (wat op hetzelfde neerkomt). In de variant met een looptijd van 30 jaar is de minimale rentevoet in scenario 3 (2,00%) iets lager dan in scenario 1 (2,09%). Maar tabel 17 toont dat zowel bij een looptijd van 25 als 30 jaar er aanzienlijke rentevoetcorrecties nodig zijn opdat de potentiële ontleners met het laagste inkomen een hoger bedrag kan ontfemen. Voor een leningsbedrag dat 10% hoger ligt (220 000 euro) dan het huidige maximum, dient de sociale rentevoet bijvoorbeeld 34% lager te liggen dan de huidige (met een lening op 30 jaar). Indien er 20% meer wordt geleend op 25 jaar, dient de sociale rentevoet te dalen met zelfs 75%.

Tabel 17 Simulatie van sociale rentevoet en aflossing bij sociale lening, volgens meerdere scenario's op vlak van ontleende som, aflossing en inkomen, bij groep die sociale lening kan afsluiten anno 2014 (juni), Vlaanderen

| | Max. verkoopprijs (200 000 euro) | | Max. verkoopprijs +5% | | Max. verkoopprijs +10% | | Max. verkoopprijs +15% | | Max. verkoopprijs +20% | |
|---|--|---------|-----------------------------|---------|------------------------------|---------|------------------------------|---------|------------------------------|---------|
| Leningsbedrag | 200 000 euro | | 210 000 euro | | 220 000 euro | | 230 000 euro | | 240 000 euro | |
| Eigen inbreng | 0 euro | | 0 euro | | 0 euro | | 0 euro | | 0 euro | |
| Looptijd | 25 jaar | 30 jaar | 25 jaar | 30 jaar | 25 jaar | 30 jaar | 25 jaar | 30 jaar | 25 jaar | 30 jaar |
| <i>Scenario 1: mediaan rentevoet, gelijke aflossing en mediaan inkomen</i> | | | | | | | | | | |
| Sociale rentevoet (%) | 2,09 | 2,00 | 1,68 | 1,65 | 1,29 | 1,32 | 0,93 | 1,01 | 0,59 | 0,72 |
| Verschil rentevoet met kolom 1 | - | - | -20% | -18% | -38% | -34% | -56% | -50% | -72% | -64% |
| Aflossing (euro/maand) | 863 | 744 | 863 | 744 | 863 | 744 | 863 | 744 | 863 | 744 |
| Resterend inkomen | 1 137 | 1 156 | 1 137 | 1 156 | 1 137 | 1 156 | 1 137 | 1 156 | 1 137 | 1 156 |
| Woonquote | 0,43 | 0,39 | 0,43 | 0,39 | 0,43 | 0,39 | 0,43 | 0,39 | 0,43 | 0,39 |
| <i>Scenario 2: mediaan rentevoet, maximale aflossing en mediaan inkomen ¹</i> | | | | | | | | | | |
| Sociale rentevoet (%) | 2,09 | 2,00 | 2,09 | 2,00 | 2,09 | 2,00 | 2,09 | 2,00 | 2,09 | 2,00 |
| Verschil rentevoet met kolom 1 | - | - | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% |
| Aflossing (euro/maand) | 863 | 744 | 906 | 781 | 945 | 819 | 992 | 856 | 1035 | 893 |
| Resterend inkomen | 1 137 | 1 156 | 1 094 | 1 119 | 1 055 | 1 081 | 1 008 | 1 044 | 965 | 1 007 |
| Woonquote | 0,43 | 0,39 | 0,45 | 0,41 | 0,47 | 0,43 | 0,50 | 0,45 | 0,52 | 0,47 |
| <i>Scenario 3: minimale rentevoet, maximale aflossing en laagste inkomen ²</i> | | | | | | | | | | |
| Sociale rentevoet (%) | 2,00 | 2,00 | 1,59 | 1,65 | 1,21 | 1,32 | 0,85 | 1,01 | 0,51 | 0,72 |
| Verschil rentevoet met kolom 1 | - | - | -21% | -18% | -40% | -34% | -58% | -50% | -75% | -64% |
| Aflossing (euro/maand) | 854 | 744 | 854 | 744 | 854 | 744 | 854 | 744 | 854 | 744 |
| Resterend inkomen | 730 | 730 | 730 | 730 | 730 | 730 | 730 | 730 | 730 | 730 |
| Woonquote | 0,54 | 0,50 | 0,54 | 0,50 | 0,54 | 0,50 | 0,54 | 0,50 | 0,54 | 0,50 |

N=1 602.

¹ Aflossing mag maximaal 1 270 euro bedragen bij looptijd van 25 jaar en 1 170 bij looptijd van 30 jaar.

² Aflossing mag maximaal 1 270 euro bedragen bij looptijd van 25 jaar en 1 170 bij looptijd van 30 jaar.

Bron: Grote Woononderzoek 2013

7. Samenvatting en conclusie

In deze studie werd dieper ingegaan op het stelsel van sociale leningen in Vlaanderen, dat de jongste jaren een toenemend aantal begunstigden kent. In 2014 werden door zowel de VMSW als het Vlaams Woningfonds ongeveer 3 500 sociale leningen toegekend. Ondanks een budgetverhoging die werd doorgevoerd in 2014, blijkt het jaarbudget ontoereikend om alle aanvragen te honoreren. Het Regeerakkoord van de Vlaamse regering vermeldt dat onderzocht zal worden hoe er met de beschikbare middelen een rechtvaardige en noodzakelijke stimulans kan worden gegeven met een optimaal bereik. Het doel van dit onderzoek is om aanbevelingen te formuleren voor een rechtvaardiger en effectiever stelsel van sociale leningen. Bij een evaluatie van de effectiviteit wordt gekeken naar de mate waarin de beleidsmaatregel bijdraagt tot het beoogde doel. De eerste vraag is dan ook wat de beleidsdoelen zijn. Op niveau van strategische doelstellingen zijn de doelstellingen van het woonbeleid betaalbaarheid, kwaliteit, woonzekerheid, gelijke kansen. In dit rapport hebben we vooral informatie verzameld die relevant is voor de betaalbaarheid. Het voornaamste doel van de bijzondere sociale leningen is om mensen die niet bij de reguliere kredietverstrekkers terecht kunnen, toch de mogelijkheid te bieden om een lening aan te gaan voor de verwerving van een onroerend goed (Homans, 2015). Twee deelaspecten zijn aan deze doelstelling te onderscheiden: enerzijds eigen woningbezit betaalbaar maken, anderzijds een gerichtheid op de 'woonbehoeftigen' of meer specifiek de groep die niet op eigen kracht een hypothecaire lening kan afsluiten. De bijdrage tot de kwaliteitsdoelstelling was geen uitgangsvraag in dit onderzoek, maar de informatie die hierover beschikbaar is, nemen we mee in de beoordeling.

De term rechtvaardigheid houdt op beleidsvlak twee dimensies in. Enerzijds is er de verticale rechtvaardigheid, wat inhoudt dat een beleidsmaatregel streeft naar een zekere mate van herverdeling van de hogere naar de lagere inkomens. Anderzijds bestaat er ook horizontale rechtvaardigheid, wat betekent dat personen in een gelijke situatie een gelijke behandeling krijgen (Barr, 1998).

In dit zevende hoofdstuk wordt een samenvatting gepresenteerd en komen de conclusies aan bod. In een afsluitend hoofdstuk komen we systematisch terug op de beleidsvragen en aanbevelingen.

Actueel beeld van de subsidies en begunstigden

Onze studie toonde aan dat de subsidie bij sociale leningen sterk afneemt met het inkomen ten gevolge van de inkomensgerelateerde sociale rentevoet. De gemiddelde subsidie voor begunstigden uit het hoogste inkomensquintiel bedraagt minder dan de helft van deze in het laagste quintiel. Samen met een periodieke herziening van de rentevoet draagt dit bij aan de verticale rechtvaardigheid van het systeem. Door de inkomensvoorwaarden en de inkomensafhankelijkheid van de subsidie komen de voordelen in belangrijke mate terecht bij de onderste helft van de inkomensverdeling, al zijn er hier anno 2013 nog verschillen tussen het stelsel van de VMSW en het Vlaams Woningfonds. Bij deze laatste komen relatief meer gezinnen terecht die tot het laagste (equivalente) inkomensquintiel behoren (58% versus 24% bij VMSW voor leningen uit 2003-2013). De begunstigden van sociale leningen behoren maar in beperkte mate tot het vierde en vijfde inkomensquintiel. Minder dan 5% van de ontleners (uit de periode 2003-2013) bij het Vlaams Woningfonds behoort anno 2013 tot deze groep

tegenover 23% van de VMSW-begunstigden. Het inkomensprofiel van de VWF-begunstigden is vermoedelijk zwakker dan dat van de VMSW-ontleners omdat er vóór 2014 een minder strikte solvabiliteitstoets van toepassing was dan bij de VMSW. We zien ook dat het inkomensprofiel van de ontleners bij het Vlaams Woningfonds in 2014 al iets sterker oogt, maar toch blijft er ook in 2014 nog een opvallend verschil met de VMSW-begunstigden.

Volgens de regelgeving vanaf juni 2014 behoort 76% van de huurders (en gratis bewoners) tot de wettelijke doelgroep van sociale leningen, zo blijkt een simulatie met GWO-data. Dit komt neer op 17% van alle huishoudens in Vlaanderen. Binnen de groep huurders (en gratis bewoners) ligt dit aandeel door de minimum inkomensvoorwaarde lager in het eerste inkomensquintiel (75%) dan in het tweede en derde (resp. 98 en 94%). In het vierde inkomensquintiel behoort nog 67% tot de doelgroep terwijl huishoudens uit het vijfde quintiel quasi helemaal uit de boot vallen. Verder bleek dat de equivalente inkomensverdeling van de VMSW-begunstigden uit 2014 sterk aansluit bij deze van de wettelijke doelgroep. Dit wijst erop dat er in 2014 bij de hogere inkomens uit de wettelijke doelgroep een even grote vraag is naar de maatregel dan bij de lagere inkomens, of anders gesteld, dat de sociale lening van de VMSW niet naar een selectief deel gaat van de groep die in aanmerking komt. Voor de VWF-ontleners is dit wel het geval. Hier komt een relatief groter deel van de leningen terecht in het eerste inkomensquintiel.

Een vergelijking van de inkomensverdeling van starters in verschillende perioden wijst uit dat de inkomens van VMSW-begunstigden gemiddeld stijgen doorheen de tijd, terwijl deze van de VWF-ontleners eerder stabiel lijken te blijven. Dit verklaart ook waarom er dubbel zoveel rentevoetherzieningen zijn bij de VMSW dan bij het Vlaams Woningfonds. Een mogelijke verklaring voor het verschil is het zwakkere inkomensprofiel van de begunstigden van het Vlaams Woningfonds. Meer dan de helft behoort bij aanvang van de lening immers tot het laagste inkomensquintiel. Zij hebben het vermoedelijk moeilijker op de inkomensladder op te klimmen dan begunstigden die tot quintiel 3 behoren (een groep die veel sterker vertegenwoordigd is bij de VMSW-leningen). Verder merken we op dat de inkomensstijging van de VMSW-ontleners eerder beperkt blijft. Na 10 jaar behoort 9% van de starters in 2003 tot het hoogste inkomensquintiel, wat 8 procentpunt meer is dan bij de starters in 2013. Voor het vierde inkomensquintiel bedraagt dit verschil 7 procentpunt. Deze inkomensstijging roept vragen op inzake de 'verticale rechtvaardigheid' en de gerichtheid van de maatregel op de meest behoeftigen. In deze context is het echter belangrijk te vermelden dat er een verhoging van de rentevoet zal volgen voor begunstigden met (sterk) gestegen inkomens, en dat hun subsidie dus zal dalen. Onze analyses maakten duidelijk dat de gemiddelde subsidie voor begunstigden uit het vierde en vijfde inkomensquintiel aanzienlijk lager ligt dan het algemene gemiddelde.

Verder zagen we dat alleenstaanden in 2014 relatief meer terecht komen bij de VMSW (49% van de ontleners) dan bij het Vlaams Woningfonds (13%). Bij het Vlaams Woningfonds worden geen leningen toegekend met een looptijd van meer dan 25 jaar. Eén van de simulatie-oefeningen wees uit dat een looptijdverlenging tot 30 jaar een grote impact heeft op de kansen van alleenstaanden om aan de solvabiliteits eis te voldoen. Eenzelfde looptijdbepaling bij het Vlaams Woningfonds als bij de VMSW zou de kansen van de alleenstaanden - en dus de horizontale rechtvaardigheid van het systeem - ten goede komen.

De analyse van de maandelijkse evolutie in 2014 wees uit dat de subsidie voor nieuwe sociale leningen continu daalde als gevolg van de sterk dalende marktrente in de loop van 2014 en het kleiner wordende verschil tussen sociale en referentierentevoet. Bovendien was er een bijkomende subsidiedaling

vanaf augustus 2014 als gevolg van de nieuwe regeling waarmee de ondergrens van de sociale rentevoet op 2% werd gezet. Deze ondergrens was hoger dan de grenzen die voordien in 2014 van kracht waren (1,55% en 1,4%). De nieuwe ondergrens werd ingevoerd in juni maar de impact is pas zichtbaar in de cijfers vanaf augustus omdat er minstens 2 maanden verschil zit tussen de rentevoetbepaling (bij opening van het dossier) en de start van de lening. Met de OLO 20 jaar als ijkpunt was er amper nog een subsidie bij de sociale leningen afgesloten in de periode september-december 2014. Volgens de MIR-rente - die een betere benadering is van de potentiële marktrente - was er in december 2014 nog een gemiddelde subsidie van 69 euro per maand voor nieuw aangegane leningen van VMSW en 64 euro bij VWF-leningen. In januari 2014 was dit resp. nog 177 en 163 euro. Na 2014 is de marktrente op een historisch laag niveau gebleven.

Verder bleek dat op het einde van 2014 de inkomensdifferentiatie van de sociale rentevoet - en dus de subsidie - zeer beperkt was geworden, als gevolg van de verhoging van de minimale rentevoet (naar 2%) en de dalende referentierentievoet.

Tot slot merken we op dat de harmonisering van de rentevoetberekening en de solvabiliteitsbenadering bijgedragen heeft aan de transparantie en de 'horizontale' rechtvaardigheid van het systeem van sociale leningen. In tegenstelling tot voorheen liggen de subsidiebedragen van beide stelsels in elkaars buurt en is ook het gezins- en inkomensprofiel naar elkaar toe gegroeid.

Effectiviteit van de bijzondere sociale leningen

De effectiviteit van de bijzondere sociale leningen hebben we op twee manieren geëvalueerd. De eerste benadering was door na te gaan of de sociale lening de woningverwerving ook effectief betaalbaar maakt. In eerste instantie hebben we daarvoor de 'feitelijke doelgroep' afgebakend. Dit is de groep die wettelijk in aanmerking komt en de solvabiliteitsgrens doorstaat. De geharmoniseerde solvabiliteitstoets stelt voorop dat er in 2014 een restinkomen dient te zijn van 730 euro na de afbetaling van de lening. Uit onze analyse op basis van het GWO kwam naar voor dat voor een leningsbedrag van 185 000 euro en een looptijd van 30 jaar 53% van de wettelijke doelgroep als gevolg van de solvabiliteitstoets effectief een sociale lening kan afsluiten. Bij een looptijd van 24 jaar is dit maar 43%. We vonden dat dit percentage veel lager ligt bij alleenstaanden dan bij koppels, wat een gevolg is van het ontbreken van een gezinsdifferentiatie tussen alleenstaanden en koppels bij de solvabiliteitseis. Alleenstaanden vallen relatief snel onder het minimum van 730 euro, zeker wanneer een looptijd tot 30 jaar niet mogelijk is.

In een volgende stap werd de betaalbaarheid van een sociale lening voor de feitelijke doelgroep onderzocht. De analyse voor de woonquote toonde aan dat twee derden van de feitelijke doelgroep boven de 30%-norm zou uitvallen, bij de aankoop van een 'gemiddelde woning' (met waarde van 185 000 euro) en een lening op 30 jaar. Ongeveer de helft zou in dit geval ook boven de 40%-norm uitvallen. De resultaten volgens de budgetmethode oogden gunstiger. Circa 28% van de potentiële ontleners zou in het genoemde scenario een resterend inkomen overhouden onder de norm. De analyse wees ook uit dat een leefminimum van 730 euro voor alleenstaanden aansluit bij de RI-norm (ligt iets hoger), maar wel aanzienlijk lager ligt dan de RI-normen van de andere gezinstypes. We stelden vast dat de huidige correctie van het leefminimum voor het aantal kinderen bij de solvabiliteitstoets (per kind twee derde van de kinderbijslag meetellen) minder sterk is dan de kind-correctie die wordt gehanteerd bij de budgetmethode. De simulatie toonde bijvoorbeeld dat binnen de groep die een lening kan afsluiten circa de helft van de eenoudergezinnen en koppels met kind(eren) onder de norm

van het resterend inkomen vallen na hun hypothetische afbetaling (bij aankoop van gemiddelde woning), terwijl dit maar 30% is bij de kinderloze koppels en 0% bij de alleenstaanden.

Verder kwam op basis van GWO-gegevens naar voor dat de eenoudergezinnen (sterk) oververtegenwoordigd zijn binnen de wettelijke doelgroep. De inkomensgrens-analyse uit de verdelingsstudie van 2013 (Heylen, te verschijnen) maakte alvast duidelijk dat de maximale inkomensgrens voor eenoudergezinnen veel minder huishoudens uitsluit dan deze voor de koppels met kind(eren). Zo komt een eenoudergezin met 1 kind tot in het negende inkomensdeciël in aanmerking, terwijl dit maar het zevende deciel is voor een koppel met twee kinderen. Voorts wordt er bij de toelatingsvoorwaarde geen rekening gehouden met de situatie op vlak van roerend vermogen, wat idealiter wel gebeurt. In de praktijk is dit echter niet haalbaar omdat vermogens in België administratief niet bekend zijn.

De tweede benadering om de effectiviteit te beoordelen, was door na te gaan hoe groot het aandeel is van de feitelijke doelgroep dat een woning zou kunnen verwerven met een hypothecaire lening bij een bank, en waarvoor een sociale lening dus niet nodig is. Met een simulatie-oefening toonden we aan dat in tijden van een lage marktrente (MIR-rente van 2,47% in juni 2015) ongeveer zes op tien van degenen die een sociale lening kunnen afsluiten (de feitelijke doelgroep), ook op de markt terecht zouden kunnen voor een 'gemiddelde woning' en bijhorend leningsbedrag van 148 000 euro. In juni 2014 - toen de MIR-rente nog 3,35% bedroeg - was dit nog 35%. Dit toont aan dat de evolutie van de marktrente een zeer grote impact heeft op de mogelijkheden van de feitelijke doelgroep van sociale leningen.

Bovendien was er een groot verschil naargelang de gezinssituatie. We vonden dat het voor eenoudergezinnen en voornamelijk alleenstaanden uit de feitelijke doelgroep moeilijk is - en met een marktrente van 3,35% (juni 2014) quasi onmogelijk - om een hypothecaire lening op de private markt af te sluiten. In geval van één inkomen valt de woonquote - die door banken als solvabiliteitscriterium wordt gehanteerd - immers snel hoog uit (boven 33%). De solvabiliteitseis bij sociale leningen - het leefminimum - biedt alleenstaanden meer kansen.

Eveneens van groot belang voor de interpretatie van dit resultaat is dat we de hypothese hanteerden dat huishoudens uit de wettelijke doelgroep de nodige eigen middelen kunnen inbrengen om een lening met een quotiteit van 80% te kunnen aangaan (37 000 euro voor een gemiddelde woning). Zulke bedragen zijn voor jonge gezinnen geen evidentie. Het stelsel van sociale leningen biedt alvast (los van de subsidie) een sociaal alternatief voor mensen die niet over de nodige eigen inbreng beschikken en zo op eigen kracht geen toegang hebben tot private financiering. Het GWO liet echter niet toe om na te gaan hoe groot deze groep is. Daarnaast is een sociale lening ook een nuttig instrument voor mensen die in perioden van lage marktrentes geen scherp tarief kunnen onderhandelen met de bank.

Regionale differentiatie van maximale verkoopwaarde

Het huidige stelsel van bijzondere sociale leningen houdt op 2 manieren rekening met regionale verschillen binnen de woningmarkt. Enerzijds is de subsidie in sommige gemeenten hoger, anderzijds zijn in dezelfde gemeenten de maximale aankooprijzen hoger. Dit getuigt van een beleidsvisie dat de overheid de bewoners (geheel of gedeeltelijk) wenst te compenseren voor een hogere prijs (in tegenstelling tot aanzetten tot verhuis naar een minder dure gemeente). De huidige differentiatie is echter maar een zeer ruwe benadering van het verschil in prijzen tussen regio's. En ook de relatie tussen het

verschil in prijs en de sociale interestvoet is zeer ruw. We gingen na hoe deze relatie op objectieve gegevens kan worden gebaseerd.

Twee mogelijke benaderingen voor de differentiatie van de maximale verkoopwaarde kunnen worden gevolgd. De eerste optie is te vertrekken van de prijsverschillen zoals ze blijken uit de statistieken over de verkoop van woningen. Het huidige systeem vertrekt min of meer van deze logica. Onze analyses tonen alvast aan dat de nood aan een regionale differentiatie zich niet beperkt tot enkele gemeenten in Vlaanderen maar eerder wijd verspreid is. Daarnaast wordt duidelijk dat er idealiter met meer dan één percentage wordt gewerkt indien er verhogingen van de maximumprijs worden vooropgesteld.

We illustreerden dit met de statistiek van de verkoopprijzen per gemeente. Deze toont dat 111 gemeenten een gemiddelde verkoopprijs kennen die meer dan 10% boven de maximale verkoopwaarde ligt. Als dit het criterium zou zijn, is de huidige selectie van 54 gemeenten dus te beperkt, en bevat ze bovendien gemeenten met gemiddelde woningprijzen die onder het Vlaamse gemiddelde vallen. Dit laatste zal echter steeds het geval zijn indien men werkt met regionale afbakeningen (clusters van gemeenten). In de bestaande regelgeving heeft men zoals vermeld gewerkt met kernsteden en een arrondissement (Halle-Vilvoorde).

Een alternatieve benadering voor de (gewone) woningprijs is een maatstaf te gebruiken voor de prijs van een standaardwoning in verschillende gemeenten. Om dergelijke maatstaf te vinden is er nood aan een hedonische prijsanalyse. Bij een dergelijke analyse wordt de prijs van een woning geschat op basis van de kenmerken van de woning, waarbij de ligging een van deze kenmerken is. De liggingseffecten geven dus aan in welke mate een gelijkaardige woning (m.b.t. de overige woningkenmerken) van prijs verschilt in verschillende gebieden. We deden in onze analyse beroep op de resultaten van het hedonisch prijsmodel geschat door Vastmans (te verschijnen), op basis van de gegevens van het GWO 2013. Indien men van deze benadering wil vertrekken bij de bepaling van de maximum verkoopwaarde, dient men de 'gemeente-benadering' echter te verlaten. Het enige model dat voorhanden is voor Vlaanderen, biedt alleen maar info op gebiedsniveau. Hierbij is de RSV-indeling gehanteerd. De resultaten tonen aan dat er drie gebieden zijn uit de RSV-indeling waar een verhoogde maximum verkoopprijs te rechtvaardigen is (grootsteden, grootstedelijke rand en het stedelijk gebied rond Brussel). Vooral voor de grootsteden betekent de aanpak van de hedonische woningprijzen een groot verschil. Doordat in de grootsteden de verkochte woningen kleiner en minder kwaliteitsvol zijn dan gemiddeld in Vlaanderen, is het prijsverschil van woningen in de grootsteden t.o.v. het Vlaamse gemiddelde (9%) veel lager dan het zuivere liggingseffect (23%). Verder werd duidelijk dat de centrumsteden een zeer heterogene groep zijn m.b.t. de woningprijzen. Het vooropstellen van één marge voor deze groep (gebaseerd op het totale liggingseffect) zal niet voldoende zijn om een doorsnee woning in Brugge of Leuven binnen het bereik te brengen van de kandidaat-ontleners. Anderzijds zal deze maximumgrens nogal ruim zijn in steden als Genk en Kortrijk, zodat er daar vrij luxueuze woningen in aanmerking zullen komen. Het is daarom nauwkeuriger om per centrumstad een marge voorop te stellen, idealiter gebaseerd op de liggingseffecten van het hedonisch prijsmodel.

Regionale differentiatie van de subsidie

Hoe hoger de maximale verkoopwaarde, hoe hoger het bedrag dat in het betreffende gebied moet worden geleend om een woning te verwerven. Een mogelijk gevolg van het differentiëren van de maximale verkoopwaarde volgens de (hedonische) marktprijzen is dat deze woningen niet meer betaalbaar zijn met een rentevoetbepaling zonder regionale differentiatie. Daarom is het een optie om bijkomend

ook de subsidie (sociale rentevoet) regionaal te differentiëren. In de huidige regelgeving bestaat deze optie reeds (in beperkte mate). Onze analyse wees uit dat voor een doorsnee huishouden uit de feitelijke doelgroep anno 2014 de rentevoet niet naar beneden dient gecorrigeerd te worden om boven het leefminimum te blijven na betaling van de aflossing bij een hoger leningsbedrag (tot 20% boven het huidige maximum). Indien men de aflossing en dus de betaalbaarheid constant wil houden bij een toename van het ontleende bedrag, dan zal er een sterke daling van de sociale rentevoet nodig zijn en zal de ondergrens van 2% moeten losgelaten worden. Voor een stijging van de maximale aankoop prijs en dus ook het leningsbedrag met 10% zal de sociale rentevoet met 34% moeten dalen (bij looptijd van 30 jaar). Hetzelfde geldt indien men ook voor de laagste inkomens uit de feitelijke doelgroep een hoger leningsbedrag binnen het bereik wil brengen.

8. Beleidsvragen en -aanbevelingen

De vele aspecten van de sociale leningen die in deze studie belicht zijn, tonen hoe moeilijk het is een stelsel te ontwerpen dat effectief en rechtvaardig is. In dit laatste hoofdstuk geven we de voornaamste overwegingen en te nemen beslissingen beknopt weer. Afhankelijk van de beleidskeuzes die men wenst te nemen op vlak van effectiviteit en rechtvaardigheid formuleren we een aantal aanbevelingen. Daarbij redeneren we binnen het kader van een vastliggend overheidsbudget. Over de vraag of sociale leningen een beter of minder goed instrument zijn dan andere instrumenten om woonbeleid te voeren, en of dus het budget moet worden uitgebreid of beperkt, hebben we ons niet gebogen.

8.1 Hoe de effectiviteit van de bijzondere sociale leningen verhogen?

Hoe de betaalbaarheid verbeteren?

Hoger stelden we vast dat voor de begunstigden van een sociale lening de betaalbaarheid niet verzekerd is. Als het de bedoeling is er voor te zorgen dat dit wel het geval is, welke maatregelen kunnen dan worden genomen? We bespreken twee denkbare ingrepen: de solvabiliteitsgrenzen aanpassen en de subsidie verhogen.

Momenteel wordt er bij het kredietwaardigheidsonderzoek gewerkt met een leefminimum dat niet wordt gedifferentieerd naar gezinstype en waarvan niet duidelijk is op welke studie dit bedrag gebaseerd is. Onze analyses wijzen uit dat het bedrag van dit leefminimum niet aansluit bij de wetenschappelijke definiëring van betaalbaarheid en idealiter herzien wordt indien het beleid de betaalbaarheid voor de begunstigden wenst te verbeteren (zie ook verder bij 'horizontale rechtvaardigheid'). Een afstemming van de solvabiliteitseis op de betaalbaarheidsnorm zou een striktere solvabiliteitseis betekenen voor koppels en huishoudens met kinderen, wat inhoudt dat er langs de onderkant van de inkomensverdeling een grotere groep wordt uitgesloten. Indien men in dit geval geen inkrimping van de feitelijke doelgroep wenst, zal men de subsidie dienen te verhogen door de sociale rentevoet te verlagen of de ontleningscapaciteit verhogen door de maximale looptijd te verlengen (in geval het stelsel nog geen leningen tot 30 jaar toestaat). Een hogere subsidie zou betekenen dat de huidige ondergrens van de sociale rentevoet (van 2%) dient verlaten te worden. Het hanteren van een solvabiliteitstoets is belangrijk om gezinnen niet aan te zetten tot schulden die ze later moeilijk nog kunnen terugbetalen. Het gevolg van een strenge grens is echter dat het instrument sociale leningen dan minder gericht wordt op de lagere inkomens (zie verder).

Als de doelstelling zou zijn om een eigen woning met een sociale lening betaalbaar te maken voor iedereen die tot de wettelijke doelgroep behoort, dan dient elk huishouden uit de wettelijke doelgroep aan de betaalbaarheidsgrens te voldoen. In dit geval is het nodig om de subsidie voor een deel van de groep aanzienlijk op te trekken. De vraag hier is echter of het verantwoord is de groep die een lening krijgt zo sterk te subsidiëren, er rekening mee houdend dat er veel gezinnen zijn met een grotere nood aan ondersteuning op vlak van wonen die geen subsidie ontvangen.

Hoe de sociale leningen beter richten op de groep die er echt nood aan heeft?

Een ander element van de effectiviteit (doeltreffendheid) van de bijzondere sociale leningen is de gerichtheid op de groep die niet op eigen kracht een hypothecaire lening kan aangaan (maar wel solvabel genoeg is om een sociale lening aan te gaan). Ook hiervoor zijn er meerdere mogelijkheden.

De meest voor de hand liggende optie is om de maximale inkomensgrens te verlagen. Een mogelijk argument hiervoor is te vinden in de vaststelling dat een aanzienlijk deel van de huidige begunstigen (in de huidige omstandigheden) ook een lening op de private markt zou kunnen afsluiten. Op dit punt tonen de resultaten dat de hoogte van de marktintrest sterk bepalend is. Met een marktrentevoet van midden 2015 had een groot deel van de begunstigen ook een lening op de private markt kunnen aangaan, onder voorwaarde dat ze de doorgaans vereiste 20% eigen inbreng op tafel zouden kunnen leggen. In de huidige omstandigheden zou een verlaging van de inkomensgrenzen dus verantwoord kunnen worden, maar de situatie kan ook weer snel keren als de rentevoet op de markt begint te stijgen. Verder geven de vertegenwoordigers van de sector aan dat de voorwaarde van een eigen inbreng van 20% voor de grootste groep van de huidige begunstigen niet haalbaar is. Dit toont dat in de huidige marktomstandigheden de sociale lening niet noodzakelijk een subsidie dient te bevatten, maar dat ze wel zinvol kan blijven om gezinnen met een tekort aan eigen vermogen kansen te bieden. De analyses doen vermoeden dat een inkomensgrensverlaging het aantal kandidaten zal doen dalen. We vonden immers dat er ook redelijk veel nieuwe ontleners waren uit het vierde inkomensquintiel, waar de inkomensgrens zich nu situeert (uitgezonderd eenoudergezinnen waarvoor de grens zich bevindt in het vijfde quintiel). Bij de VMSW waren de nieuwe begunstigen uit het vierde quintiel zelfs even sterk vertegenwoordigd in vergelijking met de wettelijke doelgroep. Waar de inkomensgrens idealiter ligt, kunnen we met bovenstaande analyses niet nagaan. Dit vraagt een ander onderzoeksopzet. Bovendien blijft het hier ook steeds over politieke keuzes gaan.

Een andere hypothetische mogelijkheid om het stelsel sterker te richten op zwakkere groepen is de solvabiliteitsgrens te verlagen. Het risico bestaat dan echter dat men huishoudens aanzet tot het aangaan van een schuld die te hoog is in verhouding tot hun inkomen. De kans op effectieve betalingsproblemen en gedwongen verkoop van de woning zal toenemen. Onze analyses tonen alvast dat reeds met de huidige solvabiliteitsgrens de betaalbaarheid voor een deel van de potentieel begunstigen niet gegarandeerd is.

Een derde manier om selectiever te zijn bij de toekenning van sociale leningen is de maximale verkoopwaarde van de woning verlagen. De achterliggende redenering is dan dat wie zich een grotere en betere woning kan aanschaffen, beroep moet doen op de private kredietmarkt. Maar hier loert dan weer het gevaar om de hoek dat dit huishoudens aanzet tot het aankopen van ondermaatse woningen, waarbij ook de jaren na aankoop de middelen ontbreken om de woning op een voldoende hoog kwaliteitsniveau te brengen.

Hoe de woningkwaliteit verbeteren?

Hoewel de kwaliteit van de woningen niet de focus was in dit onderzoek, laten de resultaten toch toe daar kort op in te gaan. Zo stelden we vast dat de begunstigen van een sociale lening niet over een betere woningkwaliteit beschikken dan het gemiddelde huishouden in Vlaanderen. Hierin is een argument te vinden om na te denken over de begeleiding bij aankoop en renovatie die wordt geboden aan sociale ontleners. Momenteel is deze begeleiding zeer beperkt. De sociale lening zou misschien meer

als hefboom kunnen gebruikt worden om ook te werken aan woningkwaliteit, door begeleiding aan te bieden of door kwaliteitsvoorwaarden op te leggen. Wordt geopteerd voor een grotere selectiviteit dan nu het geval is, dan wordt deze aanbeveling nog belangrijker.

8.2 Hoe de rechtvaardigheid van de bijzondere sociale leningen verhogen?

Hoe de verticale rechtvaardigheid vergroten?

Het huidige stelsel van bijzondere sociale leningen is op meerdere vlakken in lijn met het principe van verticale rechtvaardigheid. De maatregel is ten eerste selectief gericht op de lagere en midden-inkomens, en komt ook bij deze groepen terecht. Ten tweede, is de sociale rentevoet inkomensgerelateerd en neemt deze dus af met het inkomen. De subsidie in het hoogste quintiel blijkt gemiddeld minder dan de helft dan in het eerste quintiel. Ten derde, is er een periodieke rentevoetherziening waardoor de subsidie zal toenemen als het inkomen stijgt. We stelden vast dat vooral bij de VMSW-begunstigden inkomensstijgingen voorkomen, ook in de periode tussen het vijfde en tiende jaar van de lening. Het is daarom aan te raden ook na een periode van 6 jaar nog tweejaarlijkse renteherzieningen uit te voeren.

Het principe van verticale rechtvaardigheid is echter geschonden wanneer blijkt dat subsidies terecht komen bij gezinnen die deze niet (meer) nodig hebben. Dit zal het geval zijn wanneer bij de rentevoetherziening de subsidie niet voldoende vermindert bij een stijgend inkomen. Onze analyses waren niet gedetailleerd genoeg om hierover uitspraken te doen. De vraag hoe de rente optimaal zou moeten variëren met de hoogte van het inkomen kunnen we dus niet beantwoorden.

Tot slot stelden we vast dat op het einde van 2014, toen de marktrente sterk gedaald was en de minimale sociale rentevoet opgetrokken was tot 2%, er nog maar weinig differentiatie was tussen de inkomensgroepen m.b.t. de gemiddelde rentevoet en bijgevolg de subsidie. Indien men ook in tijden van lage marktrente de subsidie wenst te differentiëren naargelang het inkomen van de ontlenaar, zal men een lagere minimum rentevoet dienen voorop te stellen dan 2%.

Hoe de horizontale rechtvaardigheid vergroten?

Een tweede vorm van rechtvaardigheid op beleidsvlak is de horizontale rechtvaardigheid, waarbij wordt gesteld dat gezinnen in een gelijke situatie ook een gelijke behandeling dienen te genieten. We stelden vast dat dit op meerdere punten niet het geval is, voornamelijk wat het huishoudtype betreft.

Ten eerste, blijken eenoudergezinnen bevoordeeld te worden als gevolg van de maximale inkomensgrens, die langs de bovenkant van de inkomensverdeling minder huishoudens uitsluit dan bij de alleenstaanden en koppels.

Ten tweede, is er geen huishouddifferentiatie van toepassing bij de huidige solvabiliteitstoets m.b.t. alleenstaanden en koppels, waardoor alleenstaanden minder kans maken op een sociale lening. Ten derde, is het bij het ene stelsel (VMSW) wel mogelijk om leningen met een looptijd tot 30 jaar af te sluiten, terwijl het andere stelsel (Vlaams Woningfonds) een maximum hanteert van 25 jaar. Deze kor-

tere looptijd verkleint de kansen op een sociale lening aanzienlijk voor alleenstaanden/eenoudergezinnen. Als het beleid er voor kiest alle gezinstypes op dezelfde manier te behandelen, en dus de horizontale rechtvaardigheid te verhogen, zijn op elk van deze punten aanpassingen nodig. Maar het bevoorstellen van bepaalde huishoudtypes kan ook een bewuste beleidsoptie zijn.

Verder is ook het tegemoet willen komen aan regionale diversiteit op de woningmarkt een manier om een (horizontaal) rechtvaardige behandeling na te streven. De redenering is dan dat de bewoner vrij moet zijn om te kiezen waar te wonen en dat in duurdere regio's hogere maximale verkoopwaarden en dus ook hogere subsidies moeten toegestaan worden. We toonden aan dat de differentiatie in het huidige stelsel op een onvolkomen manier die regionale verschillen weerspiegelt en formuleerden voorstellen om de differentiatie op een objectieve manier te onderbouwen. Een principiële vraag daarbij is of het referentiepunt moet gebaseerd zijn op de gemiddelde verkoopprijzen in het gebied (die dus mede kwaliteitsverschillen weerspiegelen) dan wel op de gemiddelde prijs van een woning met dezelfde kenmerken. Spontaan zou men, zeker vanuit een rechtvaardigheidsoverweging, voor dit laatste kiezen. Een kanttekening daarbij is dat de woningmarkt ook beperkingen oplegt aan wat mogelijk is. Moet bijvoorbeeld in de grootsteden de maximale verkoopwaarde (en dus ook de subsidie) 22% hoger zijn dan elders omdat eenzelfde woning hier 22% duurder is, of moet wie in een grootstad wil wonen tevreden zijn met een woning die relatief minder groot is en minder comfort biedt? Ook niet-begunstigden van een sociale lening moeten een dergelijke afweging maken. En velen kozen al voor een kleinere woning in de stad omdat die hen op andere vlakken meer voordelen bood. Wordt deze laatste redenering gevolgd, dan kan men opteren voor een gedeeltelijke compensatie van de verschillen in prijzen. Maar ook hier weer is er een principiële vraag die er aan voorafgaat, nl. of het beleid wenst te compenseren voor regionale verschillen, dan wel of de burger die beroep wenst te doen op overheidssteun om een eigen woning te verwerven niet best zou verhuizen naar een regio met lagere woningprijzen.

BIJLAGEN

Bijlage 1

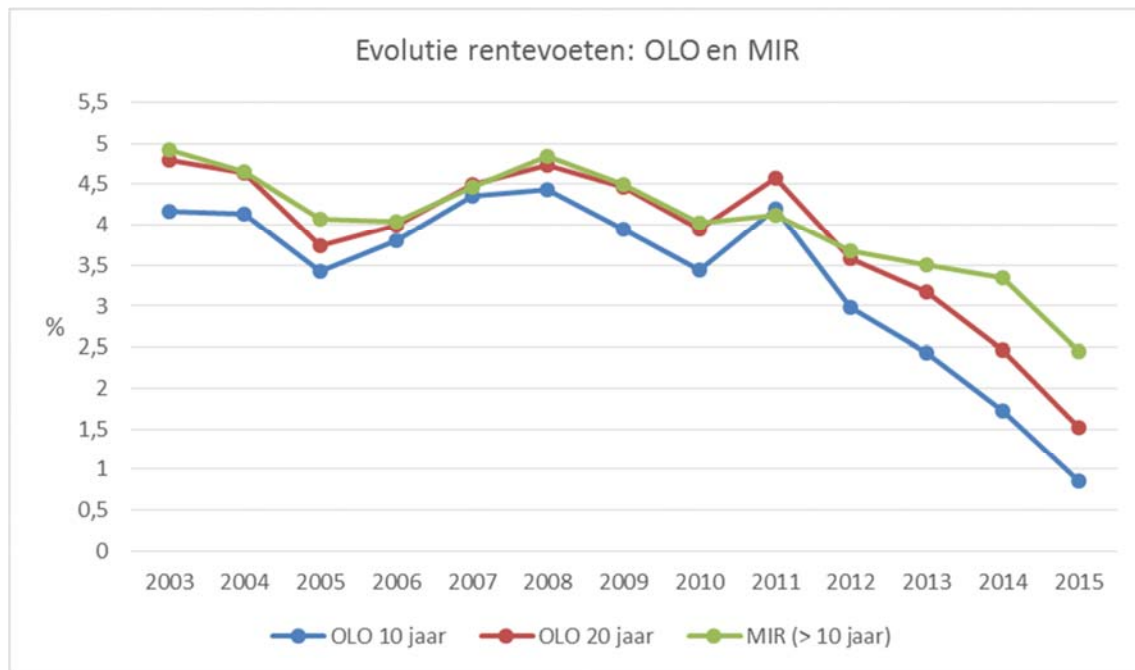
Tabel B1 Quintielgrenzen belastbaar en equivalent belastbaar inkomen, Vlaanderen, 2005-2013

| | Equivalent belastbaar inkomen | | Belastbaar inkomen | |
|-----------------|-------------------------------|--------|--------------------|--------|
| | 2013 | 2008 | 2013 | 2008 |
| Quintiel 1 en 2 | 13 644 | 11 419 | 17 100 | 15 286 |
| Quintiel 2 en 3 | 19 280 | 17 369 | 26 325 | 24 234 |
| Quintiel 3 en 4 | 26 740 | 25 326 | 40 285 | 38 562 |
| Quintiel 4 en 5 | 37 280 | 35 899 | 62 300 | 61 006 |
| Deciel 1 en 2 | 9 957 | 8 474 | n.v.t. | |
| Deciel 2 en 3 | 13 644 | 11 419 | | |
| Deciel 3 en 4 | 16 330 | 14 354 | | |
| Deciel 4 en 5 | 19 280 | 17 369 | | |
| Deciel 5 en 6 | 23 140 | 21 341 | | |
| Deciel 6 en 7 | 26 740 | 25 326 | | |
| Deciel 7 en 8 | 31 885 | 29 587 | | |
| Deciel 8 en 9 | 37 280 | 35 899 | | |
| Deciel 9 en 10 | 46 850 | 44 704 | | |

Bron: Woonsurvey 2005, Grote Woononderzoek 2013

Bijlage 2

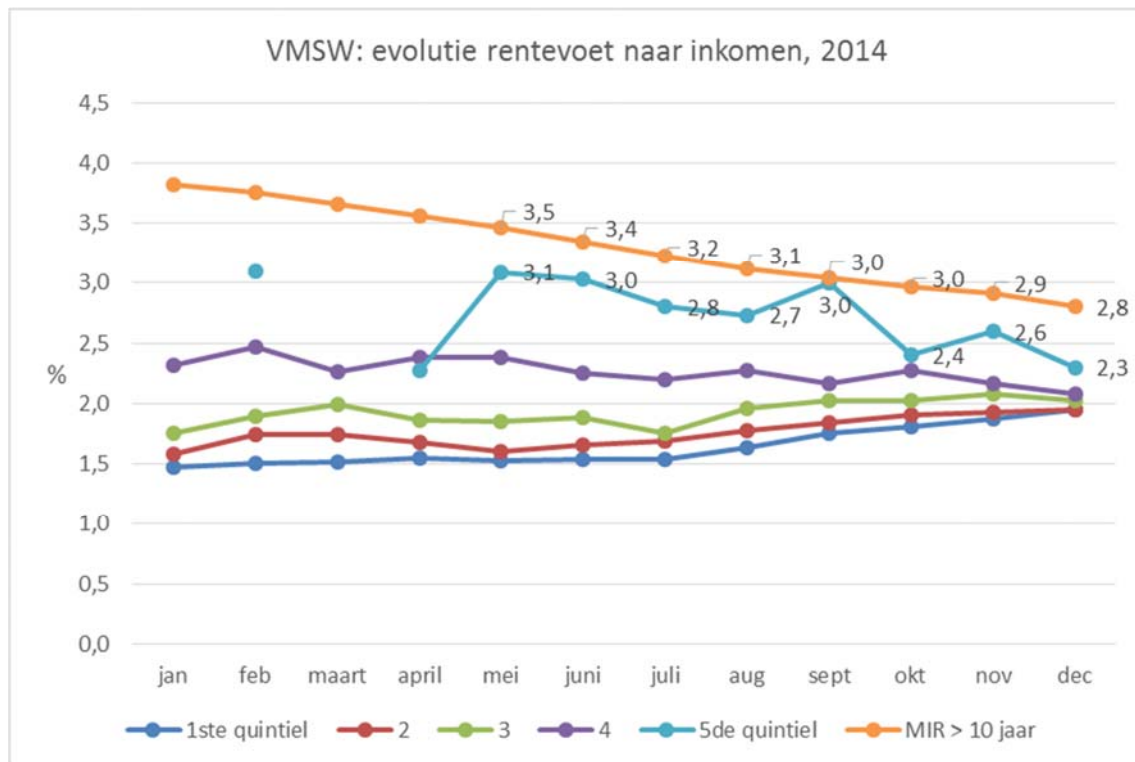
Figuur B1 Evolutie van de OLO op 10 en 20 jaar (jaargemiddelde), en de MIR-rentevoet voor hypothecaire leningen met een initiële rentevaste periode voor meer dan 10 jaar (cijfer voor juni), periode 2003-2015



Bron: NBB (2016)

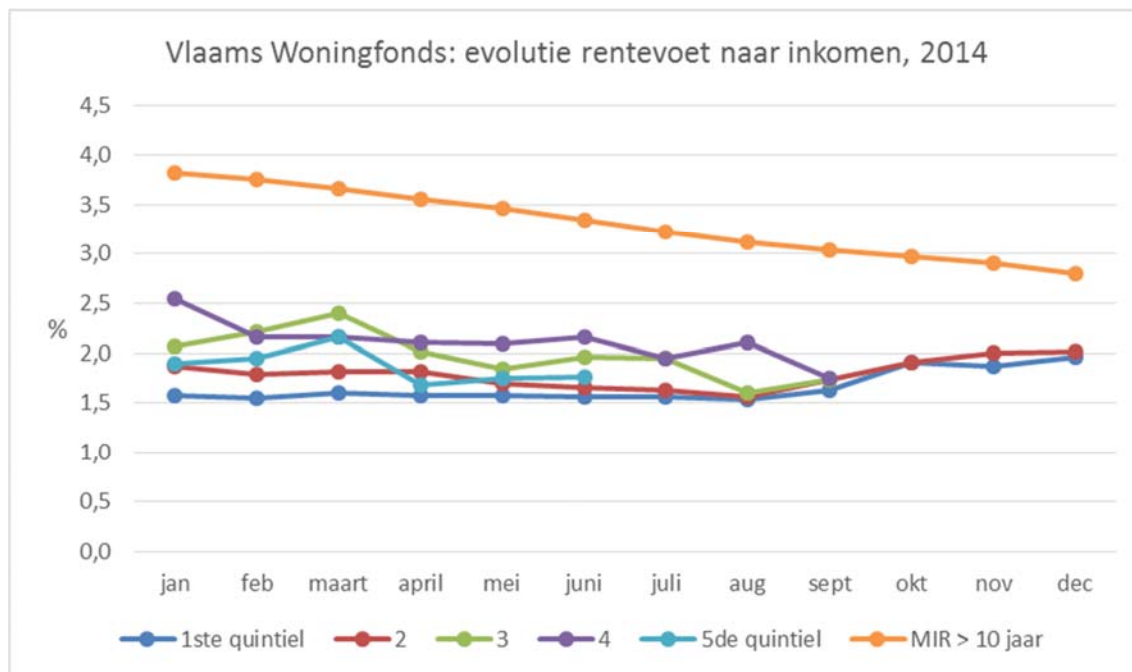
Bijlage 3

Figuur B2 Evolutie van de sociale rentevoet, naar equivalente inkomensquintielen, in gemiddeld %, VMSW-leningen afgesloten in 2014, evolutie van de MI-rente, naar maand van aanvang lening, Vlaanderen



Bron: VMSW

Figuur B3 Evolutie van de sociale rentevoet, naar equivalente inkomensquintielen, in gemiddeld %, VWF-leningen afgesloten in 2014, evolutie van de MI-rente, naar maand van aanvang lening, Vlaanderen



Bron: Vlaams Woningfonds

Bibliografie

- ADS, FOD Economie** (2016). *Gemiddelde prijs van de verkopen van woonhuizen* [http://statbel.fgov.be/nl/statistieken/webinterface/beSTAT_home].
- Doms, K., Van Damme, K., Winters, S., Bilsen, V., & Buyst, E.** (2001). *Op zoek naar eigendom. Een onderzoek naar de overheidssteun voor eigenaars van woningen*, Leuven: Hoger Instituut voor de Arbeid.
- Flood, J., & Yates, J.** (1989). Housing subsidies and income distribution, *Housing Studies*, 4(3), 193-210.
- Haffner, M., & Oxley, M.J.** (1999). Housing subsidies: definitions and comparisons, *Housing Studies*, 14(2), 145-162.
- Haffner, M.** (2000) Costs and fiscal subsidies in owner occupation: Method and outcomes, *Journal of Housing and the Built Environment*, 15(1), 53-69.
- Hancock, K., & Munro, M.** (1992). Housing subsidies, inequality and affordability: evidence from Glasgow, *Fiscal Studies*, 13(4), 71-97.
- Heylen, K., & Winters, S.** (2008). *Betaalbaarheid van het wonen voor starters op de woningmarkt, Bijkomende gegevens op basis van de Woonsurvey 2005*. Leuven: Steunpunt Ruimte en Wonen.
- Heylen, K., & Winters, S.,** (2009). *Betaalbaarheid van wonen in Vlaanderen: de budgetbenadering*, Leuven: Steunpunt Ruimte en Wonen.
- Heylen, K., & Winters, S.** (2012). *De verdeling van de subsidies op vlak van wonen in Vlaanderen*. Leuven: Steunpunt Wonen.
- Heylen, K., & Haffner, M.** (2013). A ratio or budget benchmark for comparing affordability across countries?. *Journal of Housing and the Built Environment*, 28 (3), 547-565.
- Heylen, K.** (2013), *Subsidies bij sociale koopwoningen in Vlaanderen*. Leuven: Steunpunt Wonen.
- Heylen, K.** (te verschijnen). *Woonsubsidies in Vlaanderen. Verdelingsanalyse voor 2013*. Leuven: Steunpunt Wonen.
- Hills, J.** (1991). *Unravelling Housing Finance: Subsidies, Benefits and Taxation*. Oxford: Clarendon Press.
- Nationale Bank van België** (2015). *Rentetarieven op leningen in euro aan huishoudens - nieuwe contracten*. [www.nbb.be].
- Poterba, J.M.** (1992). Taxation and Housing: Old Questions, New Answers, *The American Economic Review*, 82(2), 237-242.
- Van den Broeck, K.** (2015). *Grote Woononderzoek 2013. Deel 4. Woningkwaliteit en renovatie: resultaten op basis van de vragen aan bewoners*. Leuven: Steunpunt Wonen.
- Vanderstraeten, L., & Ryckewaert, M.** (2015). *Grote Woononderzoek 2013. Deel 3: Technische woningkwaliteit*, Leuven: Steunpunt Wonen.
- Vastmans, F.** (te verschijnen). *Hedonische prijsanalyse op basis van GWO*. Leuven: Steunpunt Wonen.
- Vlaams Woningfonds** (2015). *Lenen bij het Vlaams Woningfonds*. [www.vlaamswoningfonds.be]
- VMSW** (2015). *Een hypothecaire lening afsluiten bij de VMSW, de Vlaamse Woonlening*. Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen [www.vmsw.be].
- VMSW** (2015). *Statistieken. Sociaal wonen in cijfers*, Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen [vmsw.be].